RELACIONES SUR-NORTE, 2006
QUÉ HACEMOS EN CATALUÑA



RELACIONES SUR-NORTE, 2006

QUÉ HACEMOS EN CATALUÑA





Versión digital en castellano y catalán en
www.pangea.org/fcongd
Versión en catalán editada en libro, disponible en la sede de la
Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament.

CRÉDITOS

EDICIÓN
Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament
C/Tàpies, 1-3, baixos. 08001-Barcelona
C/e: fcongd@pangea.org
http://www.pangea.org/fcongd

COORDINACIÓN
Pepa Martínez
Montse Santolino

HUMOR GRÁFICO
Alfonso López
Los dibujos han sido cedidos por la Fundació Pau i Solidaritat,
CCOO-Cataluña

DISSEÑO GRÁFICO, MAQUETACIÓN Y VERSIÓN DIGITAL
Joan Luzzatti

TRADUCCIÓN
Textos en castellano, Norma Sánchez.
Textos en catalán, Silvia Galià y Pepa Martínez.

CORRECCIÓN LINGÜÍSTICA
Castellano, Norma Sánchez
Catalán, Silvia Galià, Marta Gavaldà y Gemma Pàmies.

DISSEÑO GRÀFICO CUBIERTA
Joan Luzzatti

CONSEJO EDITOR
Eduard Ballester
Jordi Garrell
Montse Santolino

Dipósito Legal:
ISBN: 978-84-606-4258-9
Reg. Núm. 7130971



Índice

BLOQUE 2: COOPERACIÓN ESPAÑOLA

BLOQUE 3. COOPERACIÓN PÚBLICA CATALANA

BLOQUE 4: COOPERACIÓN PRIVADA CATALANA

BLOQUE 5: EL SUR EN CATALUÑA

BLOQUE 6: OTROS TEMAS DE DEBATE

Introducción

Relaciones Sur-Norte, 2006. Qué hacemos en Cataluña

Con el compromiso de relevo que la FCONGD asumió en 2001, os presentamos *Relaciones Sur-Norte 2006. Qué hacemos en Cataluña.*
Como en las dos ediciones anteriores, en ésta también está presente la voluntad de ofrecer una herramienta de análisis, tanto cuantitativa como cualitativa, de la cooperación y el desarrollo que se realiza en Cataluña, y la invitación a la reflexión crítica y al debate constructivo a todos los actores implicados. Desde que asumimos el reto de la publicación, apostamos por el análisis desde una perspectiva a medio plazo, conscientes de que con ello perderíamos el detalle que el formato de anuario ofrecía (formato original que editaba Justícia i Pau), y ganaríamos en visión con perspectiva, a través de herramientas comparativas que nos permitirían evaluar y reorientar mejor nuestra labor diaria.

A fin de contextualizar el espacio de la cooperación catalana y facilitar el seguimiento de los datos, se ha mantenido la estructura de años anteriores a través de seis bloques. Sin embargo en esta ocasión se ha intentado abarcar otras áreas de actuación menos exploradas del trabajo de cooperación, acción humanitaria y educación para el desarrollo. Respecto a la autoría de los artículos, se ha procurado que estuvieran representados los principales centros de pensamiento e investigación en este ámbito, como Hegoa, IUCD, CIDOB, IECAH, IEMED o la Fundación Jaume Bofill, entre otros.

Así en el bloque 1 nos acercaremos al contexto internacional y europeo de este periodo. Arcadi Oliveres abre este balance 2003-2006 con una presentación general que después se concreta a través del resto de artículos, los cuales analizan acontecimientos como la Cumbre de Beijing+10 de 2005, de la cual se ocupa Paula Cirujano; la Cumbre del Milenio, que valora Alfonso Dubois; o los Foros Sociales Mundiales, que aborda Gabriela Serra, junto con algunas reflexiones de Miguel González sobre las nuevas perspectivas y retos que representa la participación en redes internacionales. No podía faltar la visión de la nueva coyuntura política de América Latina y la relación entre los movimientos sociales y los gobiernos de izquierdas, que hemos pedido al periodista Raúl Zibechi, y un acercamiento a la catástrofe humanitaria más importante de los últimos años: el Tsunami. Agustín Moya, Lucía Fernández y Soledad Posada, de DARA Internacional, nos explican las conclusiones del proceso de evaluación que se llevó a cabo conjuntamente con actores humanitarios y de desarrollo. Este primer bloque se cierra con el repaso de Anna Ayuso de la evolución de la AOD de los países del CAD durante estos años y con un resumen de las investigaciones de José Ángel Sotillo y Bruno Ayllón sobre el sistema de cooperación internacional de la UE.

El bloque 2 se adentra en el contexto español y la Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD- del Estado. Por una parte, Marta Arias nos habla de la AOD española durante un trienio lleno de cambios en el Gobierno, mientras Mercedes Morillo lo evalúa a través de las convocatorias de la AECI. De nuevo volvemos a contar con la colaboración de Francisco Rey, que retoma su análisis sobre la acción humanitaria española allí donde la dejó en 2003, mostrándonos las novedades positivas y negativas de estos últimos años; y Ana Hernández nos acerca a la evolución de la AOD específica en el prioritario sector de la educación. Ana Arancibia, por su parte, nos presenta la propuesta que diversos profesionales de la cooperación han creado, bajo el nombre de ACADE, para una cooperación de calidad, y Mª Luz Ortega, autora de la propuesta de la nueva estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española, nos habla de la situación y los retos a los cuales se enfrenta este ámbito de trabajo.

Los siguientes bloques (3,4,5) abordan la cooperación llevada a cabo desde Cataluña. El bloque 3 se ocupa de la cooperación pública catalana desde diferentes puntos de vista. Destaca sobre todo un resumen del *Informe sobre la AOD catalana para el periodo 2003-2005,* realizado por Xavier Latorre por encargo de la Junta de la FCONGD, que se publicará próximamente. En este artículo se presenta de manera exhaustiva la AOD realizada por algunas de las principales administraciones catalanas y principalmente por la Generalitat. Creemos que con esta aportación damos respuesta a uno de los principales déficits de nuestra cooperación que, a diferencia de la española, no ha contado hasta ahora con un seguimiento regular de los datos, y hacemos un ejercicio de responsabilidad en un momento de cambio de coyuntura y de crecimiento presupuestario como en el que actualmente nos hallamos. Para completar esta visión más técnica, hemos querido contar con las impresiones de Alfons Sancho y Tono Albareda, presidentes de la FCONGD durante los años que se analizan, y testigos privilegiados de los cambios de gobierno y de políticas de cooperación.

Por otra parte, y como hemos hecho en otras ocasiones, nos acercamos a la cooperación local. Xavier Ruiz nos aproxima a la apuesta del Fondo Catalán de Cooperación por el fortalecimiento de los municipios centroamericanos, y Toni Royo, al estudio de la FCONGD sobre algunos consejos municipales de cooperación. Finalmente, se hace una valoración colectiva del Foro de las Culturas de Barcelona desde el punto de vista de la sensibilización social, a partir de las opiniones de Tono Albareda, presidente de la Federación aquel año, y de tres ONG que estuvieron presentes: Alternativa-3, Intermón-Oxfam y Setem.

En el bloque 4 el análisis se centra en los actores privados y en concreto en las ONGD y las empresas. Iniciamos el bloque con un repaso de los últimos datos sobre las ONGD catalanas, a partir de un directorio realizado por la FCONGD en colaboración con las coordinadoras territoriales, tras lo cual las de Girona y Lleida nos presentan su realidad y la de sus entidades asociadas.

Continuamos el apartado profundizando en temas de interés indiscutible para las ONG, a partir de la experiencia acumulada por diferentes comisiones de trabajo de la FCONGD: el nuevo Plan Director de cooperación catalana para el desarrollo 2007-2010, centrándonos en las propuestas realizadas desde la Comisión de Seguimiento y Políticas, cuyo resumen nos presentan Eduard Ballester y Toni Royo; las principales conclusiones y recomendaciones del *Estudio-Diagnóstico: la perspectiva de género en el trabajo de las ONGD catalanas*, por parte de una de sus autoras, Laia Franco; y la necesidad imprescindible que plantea Agustí Vinyamata, miembro de la Comisión de Educación para el Desarrollo, de apostar por una estrategia transformadora en el marco de la EPD catalana.

De nuevo Montse Palet y Diego Guri del COPCA nos presentan los datos de la cooperación empresarial. Y contamos también con la voz crítica de Jesús Carrión y David Llistar, del Observatorio de la Deuda en la Globalización, para tratar la responsabilidad social corporativa.

En el bloque 5, continuamos profundizando en los vínculos entre la cooperación y la inmigración y en esta edición nos hemos querido detener en Marruecos. Mònica Nadal, de la Fundación Jaume Bofill, nos muestra la evolución en cifras de la inmigración marroquí en Cataluña durante estos tres años; Pepe Nieto expone, desde su experiencia en el terreno, su punto de vista sobre la cooperación catalana realizada en Marruecos por los diferentes actores, públicos y privados; y Xavier Aragall nos acerca algunos resultados del codesarrollo realizado desde el IEMED en ese país.

Para finalizar este balance 2003-2006, el bloque 6 aborda algunos temas de debate que consideramos importantes para el sector en general, y para la cooperación catalana en particular. Alfonso Sancho y Montse Santolino plantean un tema todavía poco analizado: la cooperación universitaria para el desarrollo, y Miguel Romero habla sobre la percepción social de las ONGD a partir de un informe llevado a cabo por la CONGDE. No hemos querido dejar pasar la oportunidad de volver a presentar alguna campaña colectiva con perspectivas y planteamientos innovadores; en esta edición se trata de "No Te Comas el Mundo", explicada por su coordinador Ferran Garcia. De igual modo nos ocuparnos de un reto importante para los agentes de la cooperación catalana: la incidencia política, desde la visión de Imma Guixé.

El contexto de esta publicación.

El trienio 2001-2003 del que se ocupaba la anterior edición de la publicación *Relaciones Sur-Norte, 2003. Qué hacemos en Cataluña*, estuvo marcado a nivel internacional por dos hechos: el 11 de septiembre y el inicio de las guerras contra Irak y Afganistán. Esta coyuntura determinó, más que nunca, la agenda oficial de la cooperación, que por una parte se ciñó a la lucha contra la pobreza, a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- aprobados por Naciones Unidas en 2000, y por la otra, fue instrumentalizada en función de los nuevos intereses políticos y económicos de la nueva etapa de guerra global y lucha contra el terrorismo. Se acentuó la militarización de las acciones humanitarias bajo el eufemismo de acciones "cívico-militares" y, como consecuencia de ello, muchas ONG tuvieron que salir de zonas en conflicto porque se las llegó a identificar con los ejércitos de ocupación. Quizás el único avance significativo en esa agenda oficial fue la incorporación definitiva del tema medioambiental y de la idea de desarrollo sostenible. En contraposición, lo que sí resultó significativo fue el ciclo de movilizaciones populares organizadas a escala planetaria, que empezaron con el primer Foro Social Mundial de Porto Alegre, y acabaron con las manifestaciones masivas contra la guerra de Irak, hecho que fue interpretado como el nacimiento de una opinión pública global.

Durante este periodo 2003-2006 se han producido diversos aniversarios: los 60 años de la creación de los principales organismos internacionales, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (2004) y los 50 de Naciones Unidas (2005). Con motivo de éste último, en septiembre de 2005 la ONU celebró una cumbre a fin de revisar el cumplimiento de los ODM y de abordar la reforma de sus órganos decisorios. El balance de esta reunión tampoco ha sido muy positivo: se constató la falta de voluntad para avanzar en la consecución de los ODM en 2015 y se evidenciaron las disputas políticas en relación a la reforma del Consejo de Seguridad y, por lo tanto, las dificultades para emprender cualquier cambio real. Sin embargo, fuera de los circuitos oficiales, la buena noticia es que durante este periodo los movimientos sociales altermundistas han consolidado los Foros Sociales Mundiales, temáticos, regionales o policéntricos (en diferentes continentes simultáneamente) como espacios de fortalecimiento de redes sur-sur, norte-norte y sur-norte, de

búsqueda de alternativas de acción política, de movilización ante las desigualdades, y de lucha por una justicia social.

Si nos centramos en los datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial, ésta ha aumentado un 13% con respecto al anterior periodo (en torno a 106 mil millones de dólares). Sin embargo ésta tampoco es una gran noticia, ya que el crecimiento es fruto de las operaciones de acción humanitaria y reconstrucción en Irak y Afganistán, y de los fondos destinados al Océano Índico como consecuencia de los destrozos y las víctimas causadas por el Tsunami. Por otra parte es un aumento (un 23%) basado exclusivamente en la condonación de la deuda externa, contabilizada como incremento del volumen de recursos de la AOD, contrariamente a las recomendaciones CAD de la OCDE y la Comisión Europea. No se trata, pues, de un compromiso político estable, sino de una decisión excepcional, que hace difícil pensar en una voluntad de continuidad para acortar diferencias.

Hoy en día la media mundial de la AOD se sitúa en torno al 0,33% del PNB mundial, nivel en el que ya nos encontrábamos a principios de los noventa. Desgraciadamente, casi el 30% de la ayuda de los países del G-7 todavía está condicionada a la compra de servicios y bienes a empresas de los países donantes. Según la oficina de la ONU, *Milenium project,* sólo para financiar los ODM se necesitan unos 529 mil millones de dólares, 140 mil millones de los cuales los tiene que aportar el sistema de cooperación internacional a través de su plan de ayuda al desarrollo y el resto, los países afectados. Sin embargo, uno de los fracasos de la Cumbre Monterrey fue el hecho de no poder establecer nuevas formas de financiación mundial para el desarrollo de los países más empobrecidos, siendo evidente que faltarán recursos si sólo se cuenta con el flujo del AOD mundial.

Además del tsunami de 2004, "la catástrofe" por excelencia (el terremoto más fuerte registrado desde 1964, seguido por devastadoras inundaciones y con un número de víctimas desconocido hasta ese momento), hemos vivido unos años de fuertes huracanes (Stan y Katrina en 2005), terremotos (Argelia e Irán en 2003; Marruecos y China en 2004; Pakistán en 2005; etc.) y de inundaciones que han dejado centenares de muertos y damnificados. Estos fenómenos han evidenciado que, cada vez con mayor frecuencia, nos hallamos frente a desastres normalmente climáticos y poco "naturales", provocados por acción (contaminación) u omisión (falta de inversión en infraestructuras y servicios) humana. De todos ellos, seguramente el que evidenció con mayor claridad la relación directa entre las políticas neoliberales y el abandono de las poblaciones más vulnerables fue el huracán Katrina, que azotó Nueva Orleans, estado de uno de los países más ricos del planeta, los Estados Unidos, cuyo gasto armamentístico es 50 veces mayor que la inversión en lo social. La Cruz Roja pakistaní hizo un donativo a los Estados Unidos de cinco millones de dólares para paliar los efectos del huracán, gesto que ejemplifica el funcionamiento del nuevo panorama internacional. Es preciso recordar que Pakistán ha sido uno de los países vedado para recibir AOD internacional durante muchos años por su vulneración de los derechos humanos y su carrera de armamento nuclear. A raíz de la guerra de Irak pasó a ser el cuarto receptor mundial de ayuda para el desarrollo de los Estados Unidos y a tener acuerdos comerciales preferentes con la UE.

En relación a la UE, la contribución de los países miembros a la AOD mundial también se incrementó hasta llegar al 0,44% del PNB, sobre todo gracias al esfuerzo de países como Noruega, Holanda, Luxemburgo y Suecia, que superan el 0,7% de su PNB, destinado a AOD. Pero este gesto tampoco acaba de ser convincente. Las palabras de uno de los presidentes latinoamericano en la Cumbre de Viena entre la UE y la América Latina (2006): "los presidentes van de cumbre en cumbre y los pueblos de abismo en abismo", evidencian las diferencias entre una UE, que afronta las exigencias de la ampliación, la crisis constitucional (nuestro referéndum tuvo lugar en el 2005) y las dificultades por mantener un modelo económico y social europeo, y una América Latina muy dinámica que atraviesa un nuevo ciclo político, con la presencia de nuevos liderazgos regionales (Brasil, Venezuela, Bolivia, Argentina, etc).

En el contexto español, el trienio se podría dividir en dos etapas. La primera se ha caracterizado por una relación difícil, marcada por la instrumentalización de la ayuda al desarrollo en el marco de esta sopesada seguridad y lucha antiterrorista. Para ejemplarizar esta estrategia debemos mencionar la creación de la "Brigada Plus-Ultra Centroamericana", con el incentivo de cancelar la deuda externa a los países que aportaran efectivos militares (Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador); o la concesión del crédito FAD español más elevado que se haya aportado jamás a un país como Turquía, para mejorar la red ferroviaria entre Ankara y Estambul, pero supeditado al permiso de que los ejércitos beligerantes pudieran invadir Irak por su frontera. Todo eso en detrimento de los fondos oficiales de cooperación para África Subsahariana.

La nueva legislatura, con el Partido Popular en la oposición, inicia una segunda etapa (2004) marcada por la reconstruc-

ción del diálogo entre el Gobierno y las ONGD, sin que éstas renuncien al monitoreo crítico de la política oficial para el desarrollo, todavía muy ligada a condicionantes políticos y económicos. En este sentido se debe remarcar la Alianza Española contra la Pobreza, que aglutina diferentes colectivos sociales y políticos, y cuya exigencia es acabar con la pobreza sobre las bases de una AOD mejor y más fuerte, con menos deuda y más justicia en el comercio internacional.

El cambio de gobierno comportó también la nueva denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (las ONGD reclamaban un ministerio propio de cooperación), la aprobación del Plan Director 2005-08 y el compromiso político del Sr. Zapatero de destinar el 0,5% al final de esta legislatura y el 0,7% en el 2012. Si bien es cierto que durante este periodo ha aumentado el porcentaje -de 0,24% en 2003, al 0,4% en 2005-, las razones las encontramos en el incremento de operaciones de cancelación de la deuda. Este instrumento, de nuevo y contrariamente al Consenso de Monterrey de 2002, se contabiliza como un aumento del porcentaje de AOD, sin que ello conlleve un incremento de los recursos disponibles.

En el ámbito legislativo es importante destacar la elaboración de la Ley de la Deuda, marco normativo para el tratamiento de la deuda externa con terceros países. Una ley que nace con muchas carencias, pero que permite al Parlamento hacer un seguimiento de la cancelación de la deuda externa. Con nueve años de retraso, se aprueba también el Estatuto del Cooperante, anunciado en la Ley de Cooperación española de 1998, que preveía su elaboración en el plazo de nueve meses. El decreto regulador de este estatuto describe los derechos y deberes de los y las cooperantes, así como de las entidades promotoras de la cooperación. Se trata de una buena noticia para el sector, ya que por un lado dota de valor jurídico a la figura del cooperante y por otro, dicha regulación permitirá a las organizaciones mantener a su personal de forma más estable y permanente sobre el terreno. El Consejo de Ministros fijó, además, el 8 de septiembre como el Día del Cooperante, otra fecha-recordatorio con que habrá que trabajar con criterio.

Finalmente, en el ámbito estatal otra cuestión se ha impuesto en los años que analizamos: la inmigración. Sin embargo, las lecturas que se han realizado de esta realidad han sido con frecuencia muy negativas y en forma de crisis (de las pateras, de las vallas de Ceuta y Melilla, etc.), evidenciando la necesidad de empezar a trabajar las políticas de inmigración y cooperación en paralelo y de manera coherente, con la presencia de todos los agentes de la cooperación.

La aproximación a la realidad africana o mediterránea (el Gobierno español ha elaborado un Plan África -más orientado a frenar la inmigración que a ayudar al continente-, y se ha celebrado un Foro Social del Mediterráneo), la educación intercultural, el codesarrollo o las remesas de los inmigrantes son temas que empiezan a concentrar muchos de los esfuerzos ya existentes, y que supone abrir nuevas vías de trabajo y/o activismo.

En Cataluña durante este trienio también hemos vivido la llegada de un nuevo gobierno de izquierdas, fruto del llamado Pacto del Tinell. Este Pacto recogía expresamente la voluntad del Gobierno de la Generalitat de lograr, en esa legislatura (2004-07), que se dedicara el 0,7% de los tributos propios a la cooperación internacional. Aunque el compromiso fue matizado el mismo año 2004, se ha producido un crecimiento de recursos importante, pero no al ritmo que se deseaba. Así, mientras en 2004 se dedicaron aproximadamente unos 31 millones de euros, en 2006 el presupuesto de cooperación fue de 58 millones de euros, pasando de un 0,25% (aprox.) a un 0,42%. Sin embargo desde la FCONGD hemos reivindicado que el escenario económico sea gradual y proporcional a la capacidades de los actores de la cooperación catalana, desde la aprobación de la Ley en 2001.

En cuanto a los actores e instrumentos, es necesario mencionar la creación, en octubre del 2003, de la Agencia Catalana de Cooperación y, con posterioridad, del Comité Catalán de Ayuda y de Emergencia encargado de coordinar las intervenciones en acción humanitaria. Se ha tenido como marco de referencia de todo este periodo el Plan Director 2003-2006, que ha sido evaluado desde el propio Gobierno, y se han iniciado las negociaciones del nuevo Plan 2007-2010. La Agencia Catalana ha crecido mucho en estos años y se ha convertido en la pieza central de la actividad del Gobierno en esta materia. Las ONGD catalanas, por su parte, se han articulado sobre todo a través de la FCONGD y de sus grupos de trabajo, a fin de lograr un buena interlocución y seguimiento de las políticas públicas de cooperación. Al mismo tiempo las organizaciones han explorado nuevas temáticas a las que podemos seguir la pista por sus campañas: soberanía alimentaria, deuda, responsabilidad social corporativa, relaciones de género, codesarrollo, etc. Por último señalar que la visita y presencia de líderes de organizaciones y de movimientos sociales del Sur en Cataluña se ha convertido los últimos años en una constante, hecho que muestra la especial relevancia que se les quiere conferir y el papel protagonista que se pretende que éstos adquieran.

AGRADECIMIENTOS

Una edición más, no queremos dejar de expresar nuestro agradecimiento a las diferentes entidades y personas que han contribuido a que esta nueva Relaciones Sur-Norte sea posible.

En primer lugar, a todos y a todas los y las que han realizado los números anteriores y que marcaron las pautas que hoy son nuestra guía.

A los autores y autoras que han colaborado con sus artículos, dibujos y fotografías; sin ellos y ellas esta publicación no sería una realidad.

A la Junta y a la Asamblea de esta Federación, que ha creído en la necesidad de seguir ofreciendo este instrumento como herramienta de reflexión y debate. A su Consejo Editor y, en especial a Jordi Garrell.

A todo el equipo técnico de la FCONGD, por su colaboración y aportaciones. En especial a Pepa Martínez, por la coordinación final de este número y por haber asumido con ánimo las diversas tareas e imprevistos que conlleva. También a Montse Santolino, por sus orientaciones iniciales y su constancia; a Toni Royo, por toda su dedicación y asesoría; a Eduard Ballester, por sus aportaciones y recordatorios; a Sílvia Galià, por la ayuda en la corrección de textos; y a Estela Pérez, por su memoria histórica.

Dar las gracias a nuestros patrocinadores, la Caixa de Catalunya, y a las y los que habéis hecho vuestro trabajo por mucho menos de lo que os pertoca. En especial a nuestro diseñador, Joan Luzzatti y al dibujante Alfonso López, que nos ha cedido el uso de los dibujos publicados anteriormente por la Fundació Pau i Solidaritat de CCOO Cataluña, a quien también agradecemos su colaboración.

Mencionar también a las correctoras de catalán y castellano, Gemma Pàmies, Marta Gavaldà y Norma Sánchez, quien además realizó la traducción al castellano de algunos de los textos.

Finalmente, a todos vosotros y vosotras, por la paciencia en la espera y el interés en esta publicación. Esperamos, como siempre, vuestras aportaciones, reflexiones e ideas.

BLOQUE 1
CONTEXTO INTERNACIONAL Y EUROPEO



Algunos rasgos relevantes de la panorámica mundial. Período 2003-2006[1]

Arcadi Oliveres
Presidente de Justícia i Pau.

1. La vergüenza de las diferencias.

Desde su nacimiento el capitalismo ha sido un sistema generador de diferencias. Como bien señala el historiados Paul Bairoch, antes de la revolución industrial los desniveles de renta entre los más ricos y los más pobres del planeta -excluyendo un 5% de los aristócratas potentes- se mantenía en unos márgenes de dos veces y media a una. Actualmente, y de acuerdo con los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la población mundial con rentas altas (que supone un 15% del total), dispone de unos ingresos per cápita cinco veces mayores que la población con rentas medias (que representa el 44% del total), y 14 veces más cuantiosos que la población con rentas bajas (que incluyen el 41% de la población mundial). Se trata, sin duda, de cifras matizadas y calculadas con el criterio de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Si realizamos el análisis con datos corrientes del Producto Interior Bruto (PIB), los resultados son todavía más escandalosos, puesto que la población con rentas altas dispone de 14 veces más ingresos que aquélla con rentas medias; y 67 veces más que la población con rentas bajas

Suele decirse que las comparaciones siempre son odiosas, y lo que ahora planteamos no resulta ninguna excepción:

- Los activos de las dos primeras firmas industriales del mundo suponen el 117% del PIB de toda África, y el 183% del PIB de África Subsahariana.
- El patrimonio de las 20 mayores fortunas del planeta, dobla el esfuerzo de pago de deuda realizado cada año en el Tercer Mundo, y significa, a su vez, diez veces más que el importe de Ayuda Oficial al Desarrollo que realiza el mundo desarrollado.
- Las diez mayores fortunas españolas acumulan unas siete veces el importe que el Gobierno español ingresa en concepto de servicio de la deuda externa que le efectúan los países subdesarrollados. A la vez, estas fortunas suman 43 veces el volumen que España destina a la ayuda al desarrollo
- El gasto militar español cuenta con un importe diez veces mayor que la ayuda al desarrollo.

El proceso globalizador que nos conduce a esta inverosímil y a la vez inaceptable situación, tiene sus orígenes en un comercio internacional creciente e injusto; en unas empresas transnacionales a la búsqueda prioritaria del beneficio, que se revelan como las grandes "fagocitadoras" de las riquezas del mundo subdesarrollado; en unas finanzas meramente especulativas y en un aparato militar destinado a la defensa exclusiva de los intereses de los ricos. ¿Ha cambiado algo en los últimos años? Analicémoslo desde el ámbito de los organismos que rigen -o que deberían regir- la vida económica mundial, de los procesos de integración regional, desde la próxima Unión Europea, desde la óptica de los conflictos armados y, finalmente, desde la visión alternativa de los movimientos sociales.

2. Organismos internacionales para vigilar o para servir a la globalización.

La impresión que recibimos cuando analizamos la marcha de los organismos internacionales, es ambivalente. Algunos formalmente establecidos, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM); y otros más informales, como el Grupo de los 7 países más desarrollados (G-7), el Club Bilderberg, se encuentran indudablemente al servicio

[1] Los datos mencionados en este artículo se han extraído, en ediciones de diferentes años, del *Informe sobre el Desarrollo Humano,* ed. PNUD; *SIPRI Yearbook*, ed. SIPRI; *El Estado del Mundo*, ed. Akal; *Le Monde Bilan Economique et Social*; y de elaboración propia.



del capitalismo global. Otros, como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), procuran mantener políticas favorables a la mayoría de sus miembros, que son los países subdesarrollados.

En este sentido, algunos acontecimientos que se han producido en los años que son objeto de este estudio, resultan especialmente significativos:

- En el marco de la OMC, el fracaso de la Cumbre de Cancún, en septiembre de 2003, reiteró el fiasco de Seattle. La negativa de los países ricos a eliminar su proteccionismo agrario imposibilitó cualquier acuerdo. De todas formas, la reunión sirvió para demostrar la nueva fuerza negociadora de los más grandes de entre los países del Tercer Mundo - India, China, Brasil, etc.- agrupados en el Grupo de los 21 (G-21), aunque también para evidenciar un cierto alejamiento entre los países emergentes y los más pobres. Posteriormente, en diciembre de 2005, a pesar de la voluntad de relanzar el ciclo de Doha iniciado en 2001, los malos resultados se reiteraron en la Cumbre de Hong Kong, donde se fijó la desaparición de las subvenciones agrarias a los países del Norte en la lejana fecha de 2013. Tal vez el único acontecimiento positivo en el ámbito comercial haya sido la caducidad, el primero de enero de 2005, del Acuerdo Multi-Fibras (AMF), que bloqueaba, a pesar del discurso oficial libre-cambista, las exportaciones textiles de los países subdesarrollados.

- En lo que respecta al G-7 - el G-8, con la presencia de la Federación Rusa, funciona sólo en el ámbito político pero no en el económico- probablemente su momento más destacado lo podemos fijar en la reunión de julio del 2005 en Gleneagles, Gran Bretaña, donde se acordó el incremento de la Ayuda Oficial al desarrollo (AOD) en 50.000 millones de dólares a partir del año 2010, y una cancelación de la deuda externa de los países subdesarrollados, especialmente los africanos, de 40.000 millones de dólares. Ambos acuerdos son ruborizantes. Mientras que cumplir con el compromiso establecido por Naciones Unidas (NNUU) el año 1972 -y ahora mismo claramente insuficiente- supondría aumentar en un mínimo de 120.000 millones de dólares la ayuda actual, ¡resulta que ahora los países del Norte se comprometen con 50.0000 millones de dólares para el año 2010! En cuanto a la deuda externa, los 40.000 millones de dólares prometidos y, suponiendo que finalmente se hagan efectivos, representarán el 1,2% de la deuda del Tercer Mundo. Sobran palabras.

> El patrimonio de las 20 mayores fortunas del planeta, dobla el esfuerzo de pago de deuda realizado cada año en el Tercer Mundo

La otra cara de la moneda puede verse en los diferentes ámbitos de NNUU, donde se han producido algunos hechos indudablemente positivos, de los que mencionamos algunos ejemplos:

- El 16 de febrero de 2005, y tras la firma por parte de 141 estados, entró en vigor el Protocolo de Kyoto, que pretende reducir la emisión de gases de efecto invernadero. A pesar de la perversión que significa el mercado de cuotas de emisión, y no obstante la ausencia de EEUU como firmante, su puesta en marcha representa un primer paso, que se tendrá que ampliar notablemente con un nuevo convenio cuando, en el año 2012, finalice el actual.

- En junio de 2005, los 132 miembros del Grupo de los 77 (con funcionamiento en la UNCTAD) y China, acordaron la creación de un Fondo del Sur para el Desarrollo y la Acción Humanitaria.

- UNESCO aprobó, el 21 de octubre de 2005, la Convención sobre la Promoción y la Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que por primera vez incluye a la cultura en el derecho internacional.

- Pocas semanas más tarde, el 14 de diciembre de 2005, entró en vigor la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

- El día 1 de marzo de 2006, 13 países se comprometieron a la creación de un fondo internacional de solidaridad basado en la tasa sobre billetes de avión. La tasa, que representa una de las primeras iniciativas de fiscalidad internacional, servirá, según los signatarios, para financiar entre otras finalidades, la "facilidad internacional en la adquisición de medicamentos".

- Sin embargo la gran decepción llegó en septiembre de 2005 cuando, con motivo de la Cumbre de Conmemoración del sesenta aniversario de las NNUU, no se pudieron llevar a cabo las reformas que muchos países demandaban, y que el Secretario General tímidamente propuso. La feroz oposición del embajador norteamericano impidió

la reforma de un organismo, antidemocrático por excelencia, que es el Consejo de Seguridad. Solamente la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, órgano consultivo, y la transformación de la Comisión de los Derechos Humanos significaron cambios que aún no se sabe qué dirección tomarán.

En todas partes surgen iniciativas de integración regional con la voluntad de generar complementariedades y a menudo también con el objetivo de hacer frente a los mercados dominantes.

3. Los procesos de integración regional.

Afortunadamente, la dinámica económica no sólo se reduce al mundo desarrollado, sino que en todas partes surgen iniciativas de integración regional con la voluntad de generar complementariedades y a menudo también con el objetivo de hacer frente a los mercados dominantes. Algunos hechos relevantes durante el período 2003-2006, son la puesta en marcha en agosto de 2003, de la Unión Africana, creada en julio del 2000 para sustituir a la Organización de la Unidad Africana. La Unión comprende 53 miembros: todos los estados africanos, incluido el Sahara Occidental, a excepción de Marruecos.

Igualmente son dignos de destacar por un lado la entrada en vigor, el 1 de enero de 2006, del Acuerdo de Libre Comercio en Asia del Sur entre los países de la Asociación de Asia del Sur por la Cooperación Regional (SAARC), que comprende Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka; y por otro, la cumbre de los principales países musulmanes *(Developping-8)* -Egipto, Indonesia, Irán, Federación de Malasia, Nigeria, Pakistán y Turquía- que, reunidos en mayo del 2006 en Bangladesh, acordaron la activación del Banco Islámico de Desarrollo.

Latinoamérica merece un punto y a parte, continente floreciente de esperanzas y propuestas en un momento en que buena parte de los gobiernos de la región han realizado un viraje hacia la izquierda. El eje de esta acción se centra en el Mercado Común de América del Sur (Mercosur) que, formado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, asistió a la llegada, como miembros asociados, de Perú, en el año 2003, y de Colombia, Ecuador y Venezuela, en 2004. Éste último devino miembro de pleno derecho el año 2005.

Debemos apuntar, además, que el Mercosur firmó en 2003 un tratado de libre comercio con la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y sobre todo que, en torno a diciembre de 2004, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones, que incluye los países del Mercosur de la Comunidad Andina y los ausentes de ambas organizaciones, Guyana, Surinam y Chile. En paralelo, constatar el fracaso de la Asociación del Libre Comercio de las Américas (Alca), propuesta lanzada por los Estados Unidos en el año 1994 y que fue duramente criticada por el Mercosur.

Tal vez el punto más oscuro de esta evolución puede ubicarse en la firma, en mayo de 2004, del Acuerdo de Libre Comercio entre América Central y los Estados Unidos, que vincula a esta nueva situación a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y la República Dominicana.

4. Pobre Europa.

Para los que nos sentimos europeístas desde el principio, cuando Europa era aquella luz encendida al final del túnel del franquismo, pocas cosas habremos visto que sean tan tristes como la contemplación de la actual evolución de la Unión Europea. Este período ha visto llegar a nuevos miembros comunitarios, pero también el alargamiento indefinido de las negociaciones con Turquía (¡cuya petición de integración tiene fecha de 1964!).Ha contado, además, con el fracaso de la Cumbre Euro-Mediterránea, las intenciones de la cual se concentraban especialmente en los recursos energéticos de Magreb y la posible deslocalización de empresas hacia esa zona; y sobre todo, ha tenido que ver, en la presidencia de la Comisión de Comunidades Europeas, a Xosé Manuel Durão Barrosso, convocante de la tristemente célebre reunión de las Azores, que daría luz verde al genocidio de Irak.

Pero probablemente la piedra de toque del desprestigio comunitario provenga del proyecto de Constitución Europea, afortunadamente detenido con los votos negativos de los referéndums de Francia y Holanda. Se trata de un proyecto mal planteado en las formas y de peores contenidos de fondo. Formalmente fue redactado por una 'Convención para la redacción de la Constitución Europea', de representatividad democrática muy dudosa -puesto que en ella sólo se admitía la presencia de los partidos mayoritarios de cada país-, y que estuvo presidida por un personaje de modos autoritarios y con un más que incierto pasado durante su paso por la resistencia francesa. Por otro lado, la amplitud de su articulado era del todo innecesaria, ya que comprendía, en su



primera parte, un listado muy interesante de derechos y libertades fundamentales (que no era necesario incluir, puesto que ya se reconocen en la Convención Europea de Derechos Humanos y en la Carta Social Europea -vigentes desde hace más de cincuenta años en los países miembros del Consejo de Europa- y que incluso son de posible recurso en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo). En la segunda parte, el detalle de las políticas comunitarias no se corresponde con el redactado de una constitución, sino con leyes de rango inferior.

> Probablemente la piedra de toque del desprestigio comunitario provenga del proyecto de Constitución Europea

En cuanto al contenido, se hace difícil aceptar la falta de división de poderes, base del Estado moderno y democrático, cuando se adjudica al Consejo de Ministros la fuerza de la capacidad legislativa, dejando al Parlamento Europeo un papel de comparsa. Menos aún se entiende la voluntad de correr hacia una política monetaria única y desestimar, en cambio, cualquier acción coordinada de tipo social. De igual modo, resulta inaceptable la marginación de las naciones sin Estado y de los inmigrantes, considerados como ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría, sin derecho a la libre circulación laboral, ni derecho a voto. La sospechosa militarización por la que se da carta blanca al Consejo de Ministros y la creación de una Agencia Europea del Armamento, aceptando implícitamente el marco de la OTAN, nos aleja mucho de la voluntad de paz que inspiró a los padres de Europa de la posguerra mundial. Finalmente, el reconocimiento de la pena de muerte y la aceptación de la violación del derecho a la vida, en circunstancias especiales, escondida en el texto básico y hallada en los anexos interpretativos, hacen del todo necesaria la revisión de un texto, por otro lado, imprescindible.

5. Los conflictos armados.

En una panorámica de tres años de situación mundial, no podemos de ninguna manera dejar pasar por alto los conflictos armados que han tenido lugar y que, en buena parte, aun perviven. Tan solo con voluntad de recordatorio cabe distinguir aquellos conflictos que, podemos decir, se producen entre países, y aquellos otros que llamaremos 'internos', aunque la distinción a veces resulte muy sutil.

Entre los primeros, cabe mencionar Israel-Palestina, Israel-Líbano, India-Pakistán, Federación Rusa-Chechenia, Afganistán-Alianza Internacional e Irak-Alianza Internacional. No se trata de analizarlos con detenimiento, pero sí de esbozar alguna idea de referencia.

Los ojos cerrados frente a los crímenes del ejército ruso en Chechenia, cubiertos por el reverencial respeto a las riquezas de Rusia en materias primas, podrían constituir una alarmante primera constatación. La segunda sería la indignación frente a la voluntad de revestir con objetivos humanitarios una guerra que, como la de Afganistán, se hace sobre todo por intereses petroleros en el Mar Caspio, desde el que se construye un oleoducto por debajo del país, además de por las ventajas estratégicas derivadas de la proximidad de Rusia y China. La tercera sería la urgente necesidad de intervención del Tribunal Penal Internacional, cuya credibilidad sólo se reafirmará si se procesa inmediatamente a los responsables de una guerra de agresión al pueblo iraquí, que en los tres primeros años supuso más de 400.000 muertos y un gasto aproximado de 450.000 millones de dólares. Esta cantidad, de acuerdo con las estimaciones de la FAO, podría eliminarse el hambre durante nueve años.

De los conflictos internos, y tan sólo como ejemplos más significativos, cabe mencionar los africanos de Sudán y Costa de Marfil, el asiático de Nepal y el suramericano de Colombia.

Existen, sin embargo, un par de elementos que sobresalen cuando se analizan los conflictos armados de los últimos años. En primer lugar, la justificación humanitaria de los ejércitos que, según el antiguo secretario de estado norteamericano, Colin Powell, queda bien clara cuando afirma: "Los agentes humanitarios son parte esencial del quipo de combate de los Estados Unidos". Sin embargo, resulta que tal justificación humanitaria supone una confusión con la tarea habitual de las ONG que los ejércitos suelen desempeñar sin experiencia y a un coste mucho más elevado, mientras que, de otro lado, abundan por su parte reiteradas violaciones de derechos humanos, participación en el comercio ilegal y generación de redes de prostitución. Resulta, además, que las tan cacareadas 'acciones humanitarias' rara vez se llevan a cabo frente a estados poderosos. No cabe duda que en la búsqueda de nuevos objetivos que justifiquen los ejércitos occidentales desde el fin de la Guerra Fría, además de la falsa y forzada amenaza islámica, está la propagandística tarea humanitaria. En segundo lugar, no debemos olvidar el progresivo crecimiento de los ejércitos que pertenecen a empresas privadas, cuya intervención ha resultado espectacular en el caso de la guerra de Irak. Su descontrol legal se presta a acciones que se sitúan fuera de las convenciones que tristemente regulan las guerras.

Mención a parte merece la consideración del comercio de armas que durante el período estudiado no ha hecho más que aumentar, con porcentajes superiores al 10% anual, tanto por lo que respecta a la transferencia de maquinaria de guerra, como a las cesiones de su tecnología por parte de países desarrollados. El lucro en el comercio de armas se destina a los países del Norte, mientras que el pago y el sufrimiento les corresponde a los países del Sur. Curiosamente, se trata de un comercio inverso al de la droga y, de vez en cuando, podemos constatar que hay armas que se pagan con drogas y drogas que se pagan con armas.

En la búsqueda de nuevos objetivos que justifiquen los ejércitos occidentales desde el fin de la Guerra Fría, además de la falsa y forzada amenaza islámica, está la propagandística tarea humanitaria.

6. Los movimientos sociales tienen alternativas.

A raíz de las manifestaciones de principios del año 2003 en contra de la guerra de Irak, el diario *The New York Times* mencionaba la existencia de dos grandes poderes en el mundo: Los Estados Unidos, y los movimientos sociales. Se trata de una afirmación sin duda exagerada, pero con una base real. Desde noviembre de 1999 en Seattle, una buena parte de ciudadanas y ciudadanos conscientes, empezando curiosamente por los de Estados Unidos, han rechazado un sistema insensatamente neoliberal, que dominó la década de los noventa e hipotecó cualquier tipo de desarrollo de la mayoría de países del Sur, a la vez que incrementaba notablemente las cuotas de pobreza en los países del Norte. Desde ese instante no ha habido cumbre de ningún organismo internacional que no haya tenido su réplica alternativa que, poco a poco, ha hecho nacer el movimiento 'antiglobalizador', más acertadamente llamado por algunos 'altermundista'.



Protestas en el FSM de Porto Alegre 2005. Autor: FCONGD

Probablemente la mejor expresión de este 'otro mundo posible', reclamado por los movimientos sociales, la han dado los foros sociales mundiales y continentales. Bombay en el 2004, Porto Alegre en 2005, y el polémico Bamako - Caracas -Karachi del año 2006, sin olvidar, en la dimensión europea, París 2003, Londres 2005, Atenas 2006. Y, en la dimensión regional mediterránea, Barcelona 2005. Si recogemos algunas de las múltiples propuestas que en ellos se han formulado, nos daremos cuenta que podemos empezar a hablar de importantes modificaciones del actual sistema económico que, a la larga, deberían permitirnos superar las actuales formas de globalización.

Diciéndolo sin voluntad exhaustiva, se trataría de dar mejor acceso a la tierra a los campesinos; regular la remuneración de las materias primas, mediante estabilizaciones de precios; mantener el proteccionismo en las economías subdesarrolladas; facilitar transferencias gratuitas de tecnología hacia el Tercer Mundo; condonar la deuda externa; generar sistemas de fiscalidad internacional, como la Tasa Tobin, destinada a frenar la especulación financiera internacional; hacer desaparecer los paraísos fiscales; aumentar considerablemente la ayuda al desarrollo; generalizar códigos de conducta para compañías transnacionales; flexibilizar flujos migratorios; reducir al mínimo los gastos militares e impedir el comercio de armas; aceptar la existencia de bienes públicos universales e irrenunciables (salud, educación, vivienda, asistencia social, servicios a los discapacitados, etc.); democratizar los organismos económicos internacionales; invertir las pirámides presupuestarias, dando más importancia a los municipios; intentar lograr la soberanía alimentaria; generar sistemas públicos universales de tecnología; generalizar sistemas de renta básica; aumentar la capacidad de gestión o decisión económica de las mujeres; universalizar el agua como bien público; diversificar las fuentes de energía, enalteciendo las de carácter renovable; reducir drásticamente las emisiones de CO_2 y la generación de residuos; repartir el trabajo existente, reduciendo la jornada laboral; potenciar empresas cooperativas; internacionalizar los sindicatos; extender el consumo responsable, mediante la eliminación de las compras superfluas y la elección de los productos; expandir el comercio justo; responsabilizar de las pensiones a los estados, y en consecuencia, trabajar para la progresiva desaparición de los planes de pensiones; de la progresiva extensión de las finanzas éticas; extender el acceso generalizado a los sistemas de información digitalizados; desconcentrar y hacer vigente la ética en los medios de comunicación, y un largo etcétera.

Representa muchísimo trabajo llegar a conseguir todos estos propósitos, pero la publicación que tenéis entre manos, no es más que una herramienta de información y estímulo de todos y todas las que, por el hecho de confiar en las ONG, demuestran su convicción de que los cambios son posibles, a la vez que necesarios y urgentes.

Beijing+10: reafirmando el *empoderamiento* de las mujeres

Paula Cirujano Campano
Universidade da Coruña.

"Estamos construyendo un mundo en el que la diversidad sea una ventaja, la individualidad al igual que la colectividad un enriquecimiento, donde fluya el intercambio sin barreras, donde la palabra, los cantos y los sueños florezcan. Este mundo considerará a la persona [humana] como una de las riquezas más preciosas. Un mundo en el cual reinará la equidad, libertad, solidaridad, justicia y paz. Un mundo que, con nuestra fuerza, somos capaces de crear".

Carta Mundial de las Mujeres por la Humanidad.
Preámbulo. 10.12.2004

Introducción.

Beijing+10 es el nombre que se ha dado a la reunión (49 a.) convocada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres (CSW) de las Naciones Unidas, para que los países firmantes de la Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción de Beijing (en adelante PAB), analizaran hasta qué punto estos documentos han servido para lograr el objetivo del empoderamiento de las mujeres marcado en 1995.

Recordemos que la PAB es un articulado de áreas de especial interés, objetivos estratégicos y medidas, pensada para cumplir los objetivos marcados anteriormente en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW). Su cometido es instar a los diferentes actores del desarrollo, organismos internacionales financieros y no financieros, ONGD y otras asociaciones de la sociedad civil, y en especial a los gobiernos y sus agencias bilaterales de cooperación, a tomar medidas para acabar con la discriminación de las mujeres y lograr mayor igualdad de género.

En Beijing+10 los gobiernos asistentes reafirmaron los compromisos asumidos en Beijing, cuya importancia radica en ser la conferencia que más avanzó y extendió el reconocimiento de las desigualdades entre mujeres y hombres, además de ser la primera que ratificó el carácter social de dicha desigualdad.

Transcurridos 10 años, Beijing+10 se presenta como el momento clave para hacer un balance del modo en que se está trabajando para acabar con la discriminación contra las mujeres, acerca de cómo se está dando el proceso de adquisición de poder (en su sentido amplio) por parte de las mujeres, y como ello contribuye a lograr una sociedad más igualitaria. A la hora de realizar este análisis de los avances y obstáculos referidos a este periodo, es posible e interesante poner en relación las tendencias identificadas a nivel internacional con aquello que ha acontecido en el ámbito estatal español, parte de cuyo escenario ya ha sido analizado y nos sirve de base para el análisis (Cirujano, 2005).

Balance del periodo 1995- 2005.

En el camino de preparación de Beijing+10 uno de los temas recurrentes fue el cambio que, en los últimos diez años, se ha producido en el contexto internacional y cómo ello ha afectado a la situación de las mujeres durante la década 1995- 2005. En este periodo se ha afianzado la globalización y se han consolidado las tendencias hegemónicas neoliberales que han resultado bastante negativas para la igualdad de género, tanto en el ámbito de la doctrina ideológica (cómo se comprende y define la igualdad de género), como en la puesta en marcha de medidas políticas y económicas para acabar con la discriminación.

Ya en el año 2000, cuando se celebró la Conferencia de Seguimiento Beijing+5, se percibió un claro retroceso en las posiciones políticas y principios de algunos países con fuerzas dominantes conservadoras, lo cual dificulta la tarea de seguir



impulsando los avances alcanzados en 1995. Pero tras el 11-S han sucedido diversos eventos cuyo resultado ha sido el recorte de las libertades en general, lo cual se ha traducido, en el caso específico de las mujeres, en una renovación de estereotipos sociales discriminatorios y marginantes. Ha supuesto, además, la destinación de menos fondos y recursos económicos para programas de promoción de la igualdad de género, un menor acceso y control sobre los recursos de todo tipo y la disminución de la participación de las mujeres en las decisiones políticas a nivel internacional.

Tras el 11-S han sucedido diversos eventos cuyo resultado ha sido el recorte de las libertades en general, lo cual se ha traducido, en el caso específico de las mujeres, en una renovación de estereotipos sociales discriminatorios y marginantes.

El balance del impacto que el contexto internacional ha tenido, tanto para la situación de las mujeres, como sobre el trabajo de igualdad de género, varía dependiendo de la región del mundo a la que nos refiramos. Las regiones en las que se dividen los trabajos preparatorios, Europa, Latinoamérica, África y Asia y Pacífico, emitieron sus informes con este fondo común y con algunas especificidades temáticas. En Europa, donde la situación de las mujeres en relación con los hombres, pero también con las mujeres de otras zonas del mundo, es mejor dado el mayor nivel de riqueza y desarrollo, los países subrayaron en primer lugar la importancia de extender los vínculos no sólo entre la CEDAW y la PAB, sino también con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); llamaron la atención sobre la necesidad de promover y conseguir un mayor compromiso político a todos los niveles y, finalmente, destacaron tres áreas de particular relevancia para la mayoría de los países europeos en los que profundizar el trabajo: las mujeres y la economía, los mecanismos institucionales para promover la igualdad de género, el tráfico de mujeres y los procesos migratorios. Otros temas emergentes desde Beijing son la rápida propagación del SIDA / VIH entre las mujeres, la violencia contra las mujeres y la pobreza, además de otros problemas con fuertes conexiones entre ellos. Los principales retos a los que nos enfrentamos incluyen la necesidad de seguir mejorando las metodologías para transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género, así como los mecanismos de seguimiento y análisis de género que midan los cambios y los temas emergentes.



Mujeres en Beijing + 10. Autor: NNUU

Las latinoamericanas dejaron claro en sus informes y campañas que no querían "algunas metas, sino toda la plataforma", en clara alusión a que no darían un paso atrás sobre lo aceptado en Beijing. Su principal objetivo es avanzar en los temas y áreas que consideran más necesarias para su región, las cuales fueron presentadas bajo el documento llamado el *Consenso de México*. En él recogían prácticamente todas las áreas de especial interés de Beijing poniendo el énfasis en la dotación de recursos financieros y humanos para llevar a cabo los objetivos planteados, así como en la necesidad de desarrollar un sistema eficaz de medición, seguimiento y evaluación de los avances logrados y los nuevos retos emergentes.

Los países africanos volvieron su mirada hacia las limitaciones de acceso a los recursos básicos, como la tierra, el agua, la energía, el crédito, la educación, la salud, el empleo remunerado o los medios de comunicación, que las mujeres de este continente todavía sufren. Una de las advertencias fue que la aprobación de leyes y la puesta en marcha de políticas, por sí

solas no producen cambios significativos en la igualdad de género o en los derechos humanos de las mujeres. Para ello, además, es necesario fortalecer el contenido de género de los objetivos y metas generales como los ODM o las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP).

Estados Unidos intentó introducir su agenda conservadora en la aprobación de las resoluciones aceptadas en la reunión, en concreto las que se refieren a la trata de mujeres y niñas, por un lado y en la del progreso económico de las mujeres por otro.

En la región de Asia y Pacífico las conclusiones también mostraron los problemas surgidos durante la última década en relación con la globalización, la migración, el tráfico de mujeres y los conflictos armados, señalando que las áreas de preocupación más significativas para la región son la creciente pobreza de las mujeres en el contexto de la globalización y las privatizaciones, por un lado; la falta de acceso a recursos como la educación, especialmente secundaria y universitaria, a los servicios de salud sexual y reproductiva, por otro; la violencia de género, en la que se incluye la relacionada con los conflictos armados; así como la debilidad de los mecanismos de igualdad y la invisibilidad de las mujeres en la toma de decisiones para transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género.

En las mismas líneas generales, los países árabes plantearon sus retos entorno a los temas de la participación política de las mujeres y el desempleo femenino y subrayaron que las principales cuatro áreas de trabajo para los próximos cinco años son: las mujeres y la pobreza, las mujeres y la economía, los derechos humanos de las mujeres y la violencia contra las mujeres.

La experiencia estatal española acerca de la aplicación de los compromisos firmados en Beijing, ha estado marcada temporalmente por un escenario político que no impulsó la puesta en marcha de la Plataforma para la Acción de Beijing. Posteriormente, tras la inercia mantenida, salpicada de unas pocas medidas de marcado carácter simbólico en género y cooperación internacional que se ejecutaron en el periodo 1996-2004, en los últimos dos años vivimos un escenario político diferente que apuesta por desmarcarse de las antiguas señas de identidad simbólica, para acercarse a las políticas sociales con un nuevo enfoque, y que se auto identifica con una mayor voluntad política respecto al avance en la igualdad de género. Terminando el 2006 contamos con una ley de violencia y un borrador de ley de igualdad, por mencionar las medidas más específicas. En el ámbito concreto de la cooperación internacional española, en estos momentos estamos inmersas en un proceso participativo, inserto en el proceso mayor de elaboración de una estrategia de género, cuya amplitud y carácter transversalizador no tiene parangón en la historia de la cooperación española.

En relación a ello, el análisis del momento Beijing+10 nos permite comprender que las dificultades halladas por la experiencia española en el ámbito estatal durante la mayor parte de la década 1995- 2005, manifiestan una tendencia internacional común que se ha visto reflejada en los informes de los países asistentes a Beijing +10. La combinación de una serie de factores, entre los que destacan el predominio de un modelo económico neoliberal, la creciente militarización y atención a los temas de seguridad y el aumento de tensión entre los fundamentalismos religiosos, no sólo ha desviado la atención de los derechos humanos en general y de las mujeres en particular, sino que los ha recortado. El resultado, ha supuesto el mantenimiento de un discurso políticamente correcto sobre la importancia de la perspectiva de género y la mejora de la posición de las mujeres, especialmente en lo relativo a la feminización de la pobreza; que sin embargo se ha visto acompañado de la paralización de programas y proyectos que fortalezcan las capacidades de las mujeres para poder decidir libremente sobre su vida y la vida de los que las rodean. "Conciencia de género sí, pero implementación y rendición de cuentas no", dijo Noeleen Heyzer, directora ejecutiva de UNIFEM en el marco de la reunión de marzo de 2005. Esto corrobora que, en general, los estados que se comprometieron en la Declaración de Beijing en cumplir la PAB, no han puesto a disposición de estos instrumentos todos los recursos necesarios y suficientes, ni han tenido una verdadera voluntad política ni el liderazgo necesario para reorganizar las instituciones implicadas en el desarrollo, desde las más altas esferas de responsabilidad, con el fin de cumplir con los objetivos comprometidos.

El proceso político de la reunión.

La Declaración política de Beijing+10, de contenido breve pues alcanza no más de una página, reafirma los compromisos de Beijing para lograr las metas de desarrollo, entre las que se incluyen los ODM. Por otro lado, enfatiza la necesidad tanto de poner en marcha total y efectivamente la Declaración de Beijing y su PAB, como de "integrar la perspectiva de género en las preparaciones y conclusiones de las reuniones plenarias de Alto Nivel de revisión de la Declaración del Milenio". Reconoce, además, los vínculos entre la PAB y la



CEDAW, señala los que debe haber con los ODM y llama a la comunidad internacional a intensificar la ejecución de los documentos de la conferencia.

En ella participaron alrededor de 4.500 personas provenientes de ochenta ministerios, más de 1.800 delegados gubernamentales de 165 países miembros de la ONU junto con representantes de diversas agencias especializadas de Naciones Unidas e instituciones multilaterales, entre los que se incluyen unas 2.700 representantes de asociaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil.

Avanzar supone recuperar un leguaje político que visibilice la discriminación, como la idea de patriarcado, evitando caer en el lenguaje políticamente correcto que frecuentemente vacía de contenido las palabras.

El apoyo de estas organizaciones de mujeres a los trabajos de las delegaciones oficiales de sus países, proporcionándoles argumentos, documentación y análisis específicos en temas polémicos, pusieron freno a los reiterados intentos de la delegación estadounidense de cuestionar consensos básicos relativos a la igualdad de género y otros acuerdos sobre derechos humanos. En primer lugar quisieron incluir una frase en la Declaración de Beijing y la PAB que no creaba nuevos derechos humanos para las mujeres, como por ejemplo el derecho al aborto como tema de salud básica. A continuación quisieron retirar la inclusión de la perspectiva de género en las conclusiones de la Plenaria de Alto Nivel de la revisión de la Declaración del Milenio. Ninguna de las dos correcciones fueron aceptadas, aunque sí generaron un intenso debate y actividad de defensa de los derechos de las mujeres entre las asociaciones progresistas de mujeres que influyeron sobre sus delegaciones oficiales. Adicionalmente, Estados Unidos intentó introducir su agenda conservadora en la aprobación de las resoluciones aceptadas en la reunión, en concreto las que se refieren a la trata de mujeres y niñas, por un lado y en la del progreso económico de las mujeres por otro. El escaso eco que produjo en las otras delegaciones le hizo finalmente desistir.

La aprobación de diez resoluciones por parte de los 45 estados miembros de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres[1] fue otro de los resultados obtenidos en la segunda semana de la 49ª sesión de la Comisión (CSW)[2] :

- Resolución sobre las mujeres, las niñas y el VIH/SIDA, presentada por Isla Mauricio, en nombre de la Comunidad Africana para el Desarrollo.
- Resolución sobre la reducción de la demanda en la trata de mujeres y niñas para todas las formas de explotación, presentada por el gobierno de EEUU.
- Resolución acerca de un Relator Especial sobre leyes que discriminan a las mujeres, presentada por los gobiernos de Ruanda y Filipinas.
- Resolución sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, presentada por los gobiernos de Bangladesh y el Reino Unido.
- Resolución sobre la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de auxilio a las víctimas de catástrofes, particularmente en las secuelas del desastre causado por el Tsunami en el Océano Índico, presentado por el gobierno de Filipinas.
- Resolución sobre la situación de la mujer palestina y la asistencia en su apoyo, presentada por Jamaica en nombre del Grupo de los 77.
- Resolución sobre el fortalecimiento del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), presentada por Jamaica en nombre del Grupo de los 77.
- Resolución sobre el progreso económico de las mujeres, presentada por EEUU.
- Resolución sobre la situación de mujeres y niñas en Afganistán, presentada por Jamaica en nombre del Grupo de los 77.
- Resolución sobre mujeres indígenas, presentada por el gobierno de Bolivia.

Logros obtenidos.

Además de la Declaración política de Beijing+10, y las resoluciones antes enunciadas, en el orden del día de la reunión

[1] La información general sobre la 49ª sesión, incluyendo información sobre la declaración política y las resoluciones adoptadas se puede encontrar en: http://www.un.org/spanish/events/beijing10/pages/index.htm.
[2] Un análisis sobre el contenido y el proceso de negociación de cada una de las resoluciones se puede encontrar en el documento de WIDE que se cita en las referencias bibliográficas.

de la Comisión (CWS) constaba otro punto significativo relacionado con los retos actuales y las estrategias de futuro para el avance y empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, la gran cantidad de tiempo dedicado a la Declaración política y la defensa del enfoque de los derechos humanos de las mujeres, tanto en el documento como en las resoluciones aprobadas, dejaron poco tiempo y espacio para plantear estrategias de futuro.

En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Annan, quiso enlazar su intervención con una de las afirmaciones más repetidas en la reunión, a saber, la estrecha relación y apoyo mutuo que la CEDAW y la PAB tienen que mantener con los ODM para que la agenda de desarrollo goce de sostenibilidad de cara al futuro y consiga efectivamente su objetivo general de erradicar la pobreza. Para ello enunció las siete áreas prioritarias, propuestas por el grupo de trabajo de igualdad de género de los ODM, sobre las que se debe actuar para avanzar en términos de igualdad de género y propiciar un empoderamiento de las mujeres, subrayando la necesidad de que vayan acompañadas de recursos suficientes, además de los compromisos escritos:

1. Ampliar los esfuerzos para combatir la violencia contra las niñas y las mujeres.

2. Garantizar la salud sexual y reproductiva y sus derechos respectivos.

3. Garantizar la propiedad, la tierra y los derechos de herencia de mujeres y niñas.

4. Eliminar la desigualdad de género en el empleo, así como la diferencia salarial.

5. Aumentar el número de mujeres en los gobiernos locales y nacionales.

6. Invertir en la infraestructura necesaria para reducir las pérdidas de tiempo de las mujeres, de manera que, por ejemplo se reduzca drásticamente la cantidad de tiempo que las mujeres dedican a conseguir combustible, agua y otras necesidades básicas.

7. Ampliar el acceso a la educación, tanto primaria como secundaria, de las niñas.

Pautas para el trabajo de cara al futuro.

Una de las conclusiones más claras y repetidas que obtenemos del proceso de Beijing+10 es la necesidad de que los esfuerzos feministas continúen trabajando con base en los vínculos existentes entre los principios y medidas de la CEDAW y la Plataforma para la Acción de Beijing. Éstos son los que deben inspirar la agenda de trabajo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y demás agendas políticas de desarrollo emergentes, en el contexto de la globalización.

Esto se sumó a las siete áreas prioritarias enumeradas antes, que se manifestaron en forma de objetivos medibles, las cuales perfilan los ejes básicos donde concentrar los esfuerzos de igualdad y empoderamiento en los niveles más básicos y, a partir de todo ello, las agrupaciones de mujeres progresistas y feministas plantearon estrategias de cambio más políticas y más estéticas.

En clave feminista se planteó la necesidad de recuperar un papel activo en los nuevos escenarios de decisiones globales, mediante una mayor presencia de mujeres en los debates y espacios. Avanzar supone recuperar un leguaje político que visibilice la discriminación, como la idea de patriarcado, evitando caer en el lenguaje políticamente correcto que frecuentemente vacía de contenido las palabras. Al mismo tiempo, se promovió una visión positiva del trabajo por hacer con base en los recursos disponibles para la defensa y avance de los derechos de las mujeres y las intervenciones que se identifican como necesarias para avanzar. Hablar claro de manera constructiva pasa por identificar los obstáculos que encontramos junto con las metas que perseguimos.

Así en un documento elaborado por el Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres (CWGL) se presentó lo que llama la "matriz de fuerzas entrelazadas", que define los cuatro obstáculos emergentes desde Beijing y las alternativas políticas para el cambio. Frente a globalización y el neoliberalismo buscaremos la justicia social y económica; frente a los fundamentalismos y el extremismo, buscaremos espacios abiertos seculares y espirituales; frente al militarismo y el imperialismo, defenderemos la paz y la democracia; y frente al patriarcado y todas las formas de discriminación, la referencia serán los derechos humanos y la igualdad para todo el mundo (CWGL, 2004).

Reflexiones finales.

A los diez años de Beijing el protagonismo del *gender mainstreaming* va dejando paso a la importancia del empoderamiento de las mujeres. El *gender mainstreaming* sigue presente en nuestra agenda y ha sido ratificado por las representantes gubernamentales y no gubernamentales, co-



mo un instrumento de trabajo válido y en vigor para la búsqueda de una mayor igualdad. No obstante, se han puesto de manifiesto sus limitaciones respecto a su evaporación y desaparición siempre que no va acompañado de los recursos suficientes y necesarios y de la voluntad política de los que toman las decisiones. Por ello, desde este punto de vista, se debe proyectar una estrategia complementaria: una estrategia sobre la que seguir analizando, en lo que respecta al caso español, entre otros, cómo medir y evaluar la declarada voluntad política de institucionalizar y transversalizar una perspectiva de género en la cooperación internacional. Ésta debe tener como finalidad el desarrollo de los objetivos de la CEDAW y los compromisos de Beijing en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de manera que se logre el empoderamiento de las mujeres y nos dirijamos al cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

La conclusión de Beijing+10 es que los esfuerzos para generar procesos de empoderamiento de las mujeres y garantizar sus derechos humanos están condicionados por los escenarios políticos y económicos internacionales y nacionales. Sin embargo, es desde las propias mujeres organizadas y con conciencia de desigualdad, que surge la fuerza para el cambio, la fuerza para defender lo conseguido e ir avanzando hacia nuevos escenarios que permitan una mejor posición en la toma de decisiones a todos los niveles. Invertir en las mujeres, en la promoción, apoyo y reforzamiento de sus procesos de *empoderamiento*, sigue siendo la mejor vía para la erradicación de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA.

Beijing+10: A diez años de la Conferencia Mundial sobre la Mujer. En: www.choike.org

CENTER FOR WOMEN'S GLOBAL LEADERSHIP (CWGL). *Beijing + 10 Review: A Feminist Strategy for 2004-05, A Working Paper for NGOS on How to Move Forward.* 2004. En www.siyanda.org

CIRUJANO CAMPANO, Paula; *La estrategia demorada. Género y Cooperación Internacional en España.* Libros de La Catarata. Madrid, 2005.

HARCOUR, Wendy; NEUHOLD, Brita; TAYLOR, Maeve; *WIDE Reflects on the Beijing+10 Review: a short Report.* WIDE. 2005. En www.wide-network.org.

LÓPEZ MÉNDEZ, Irene; *Más allá del desarrollo: la estrategia del empoderamiento*, a CARBALLO DE LA RIVA, Marta (comp.). *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad.* Libros de La Catarata/ IUDC-UCM. Madrid, 2006.

Cumbre del Milenio 2005: insuficiencia e incumplimiento de los ODM

Alfonso Dubois
Profesor de Economía Aplicada,
Instituto Hegoa, UOV/EHU.

En septiembre de 2005 se celebró en Naciones Unidas la Cumbre Mundial, uno de cuyos objetivos era pasar revista al cumplimiento de los compromisos contraídos cinco años atrás, en el 2000, por la Cumbre del Milenio. La atención se centró, de manera especial, en los resultados conseguidos en la reducción de la pobreza, pues no en balde el 2005 había sido declarado el año internacional contra la pobreza.

Desde hace años, la lucha contra la pobreza ha ido ganando protagonismo en la atención prestada por los organismos internacionales, hasta convertirse en el punto central de las estrategias de cooperación. Pero ello no significa que se hayan superado las barreras existentes para conseguirlo, ni que se haya conseguido el consenso necesario entre todas las partes para llevar adelante la estrategia necesaria.

La Cumbre del Milenio supuso un hito importante en el proceso de toma de conciencia de la pobreza como realidad global, por cuanto planteaba enfrentar su erradicación de manera colectiva y compartida por la comunidad internacional. La aprobación solemne de la Declaración del Milenio en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, que reunió a 189 jefes de estado -cantidad nunca antes alcanzada-, muestra la importancia que se concedió al hecho. Se puede decir que el siglo XXI amaneció con una propuesta sobre el desarrollo global formulada desde la organización más representativa a nivel internacional, las Naciones Unidas, por muchas que sean sus debilidades. Una propuesta que, además, frente a otras manifestaciones anteriores, caracterizadas por discursos llenos de vaguedad, presentaba la particularidad de concretar sus principios en compromisos precisos, los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dentro de los cuales la reducción de la pobreza es el primero y el más emblemático de todos ellos. Así, por primera vez, la comunidad internacional explicita cuál es el futuro deseable y posible que se marca como horizonte, y a cuyo logro se compromete.

Como se apuntaba al inicio, y siguiendo la práctica propia de Naciones Unidas de realizar un seguimiento de los acuerdos tomados en las cumbres, a los cinco años de su promulgación, el año 2005 era la ocasión de hacer el primer balance de la Cumbre del Milenio. No hace falta resaltar la importancia del resultado de este examen, ya que se encontraba en juego la credibilidad de las partes implicadas en su logro, principalmente de quienes asumían la responsabilidad de ofrecer los recursos necesarios para cumplir con los objetivos. Antes de ese año, fueron apareciendo informes de diversos organismos multilaterales (Banco Mundial, ONU, principalmente) que recogían informaciones muy poco favorables sobre el avance hacia las metas establecidas. Pero el Informe sobre Desarrollo Humano 2005 del PNUD, hecho público poco antes de la Cumbre, puede considerarse como la referencia más objetiva y fiable para un diagnóstico general.

La conclusión del informe es que, si bien hay algunos progresos, no existen grandes motivos para la celebración. Más aún, señala que el balance general resulta deprimente porque la mayoría de los países se hallan mal encaminados en el cumplimiento de los ODM, especialmente en África, al Sur del Sahara, y Europa Central y del Este, donde el desarrollo humano ha disminuido en los últimos años. El informe sentencia que el mundo se encamina a un desastre en materia de desarrollo humano y, lo que es más grave, ese desastre es tan predecible como evitable.

Ante este panorama se impone una revisión profunda que permita conocer dónde se encuentran las causas de este incumplimiento y de la relativa indiferencia con que se vive la tendencia al deterioro del desarrollo humano. Los hechos al-

[1] Ver en la Webgrafía las referencias a *The Millennium Development Goals Report*, de Naciones Unidas y *Global Monitoring Report*, del Banco Mundial, los dos más significativos.



canzan la gravedad suficiente como para no poder eludir la cuestión de hasta dónde la Declaración y los Objetivos representan un propósito real de construcción de un mundo libre de pobreza. Y de forma más especial obliga a preguntarse: ¿cuál es nuestra responsabilidad, como países ricos, en este desastre?

> La deuda se vuelve un problema recurrente porque las medidas se han limitado a los aspectos instrumentales y han dejado intocadas las causas.

Recientemente, Pogge (2005), reflexionando sobre la pobreza en el mundo y los derechos humanos, formulaba las preguntas que consideraba esenciales para no escaparse de la responsabilidad que tenemos los países ricos sobre las actuales manifestaciones de la pobreza. Las preguntas que propone son dos: una, ¿cómo pensar la persistencia de la pobreza ante el actual progreso tecnológico y económico?, y dos, ¿porqué no nos preocupa moralmente, o nos preocupa insuficientemente esta situación? Cabe adelantar, sin demasiado riesgo, una primera respuesta: la pobreza persiste porque nuestras sociedades (y,por supuesto, entendiendo que se aplica a las personas individuales que las constituyen) no sienten que su erradicación sea una prioridad moral. Es un problema, pero no es exactamente nuestro problema, o no es un problema nuestro, sino que se percibe más como una desgracia ajena. Por eso reflexionar dónde nos colocamos para pensar la pobreza es crucial para captar tanto su verdadero significado como la carga de responsabilidad ética que comporta.

La importancia de evaluar el fracaso.

Hay que destacar la importancia de llevar a cabo una correcta evaluación del fracaso en los objetivos de pobreza, y del desarrollo humano en general, que lleve a conocer sus raíces. Si no se hace así y únicamente se reduce a cuestiones superficiales o secundarias, las medidas correctoras resultarán ineficaces y volverá a repetirse el fracaso. Por ello hay que hacer un esfuerzo por analizar críticamente las causas del incumplimiento de las promesas hechas. En este punto están de acuerdo prácticamente todas las partes implicadas, incluso el Banco Mundial que reconoce la necesidad de generar nuevos impulsos para cumplir con lo pactado. Pero, las diferencias son profundas a la hora de fijar la atención en uno u otro factor. Encontrar dónde se encuentra la causa del incumplimiento es una cuestión trascendental para revisar la estrategia de lucha contra la pobreza. Y esa revisión presentará conclusiones muy distintas según se las sitúe en uno o varios de los siguientes niveles:

1. En la determinación misma de los objetivos y en el grado de responsabilidad con que se asumen; supone analizar si las metas señaladas son realmente expresivas de la realidad de la pobreza en el mundo actual y el grado de implicación real de los países ricos.
2. En los mecanismos y recursos puestos en marcha: ¿son los adecuados para conseguir el objetivo señalado? Es decir, analizar si se disponen de los recursos y mecanismos necesarios, en calidad y cantidad, para alcanzar el objetivo propuesto.
3. En la falta de eficacia en la aplicación de esos mecanismos y recursos; es decir, si a la hora de llevarlos a la práctica, aunque teóricamente fueran suficientes, se hace de manera ineficiente o ineficaz.

La mayoría de los informes que analizan las causas del incumplimiento suelen centrarse en los dos últimos apartados. Hay un reconocimiento general de las deficiencias en la aportación de fondos por parte de los países ricos, que no han hecho el esfuerzo necesario; aunque esto no se ha traducido en todos los casos en una actitud consecuente de comprometerse a nuevos y mayores desembolsos. Igualmente se admiten fallos en la gestión de la ayuda internacional; de hecho hay diversas propuestas de revisión de los instrumentos puestos en práctica y se admite que es necesario experimentar nuevas fórmulas. Pero, en general, el primer punto se deja al margen del debate, cuando precisamente ahí se concentra la resistencia central, el obstáculo principal para avanzar en la reducción de la pobreza. Quedarse en la mera revisión de los instrumentos o la asignación de más recursos producirá, a lo más, algunos resultados paliativos, pero nunca la eliminación del problema. El ejemplo de las propuestas que se han hecho en los últimos años para reducir la deuda externa de los países pobres es la evidencia de este tipo de comportamiento. La deuda se vuelve un problema recurrente porque las medidas se han limitado a los aspectos instrumentales y han dejado intocadas las causas.

¿Qué dijo la Cumbre sobre la situación de los ODM? A pesar de la gravedad señalada, la reunión no fue consecuente con ello y no se planteó profundizar en las causas del incumplimiento. Más aún, los primeros augurios incluso hicieron pensar en un fracaso de la Cumbre por la posición beligerante de Estados Unidos que quiso, sorprendentemente, eliminar en el texto final toda referencia a los ODM. Tras trabajosos esfuerzos de última hora se llegó a consensuar un documento, en el que, no es de extrañar, no se contemplaban propuestas nuevas sino que se limitaba a ratificar la vigencia de compromisos anteriores, pero sin la contundencia exigible dada la situación. Estos compromisos se referían al

aumento de la ayuda y poco más. Pero, incluso los propios organismos internacionales expresaron una posición escéptica sobre su efectivo cumplimiento y, cuando se producía, ese escepticismo se trasladaba a la eficacia con que se iba a aplicar. Este hecho es indicador del escaso grado de autoexigencia con que los países ricos enfrentan sus responsabilidades, cuando sus promesas despiertan tan poca confianza en las mismas instituciones multilaterales. En definitiva, tal como se señalaba antes, una vez más las propuestas se limitaron a establecer mecanismos para llevar a la práctica la ayuda, hacer un seguimiento a partir de criterios bien definidos, mejorar la calidad de la ayuda y asignarla donde se pueda utilizar de manera eficaz. Todo ello necesario, pero insuficiente.

Sin ninguna exageración puede afirmarse que los ODM recogen la visión que los países ricos tienen del orden internacional que es posible hoy.

Por eso no sorprenden reacciones como la del presidente surafricano, Mbeki, que se preguntaba cuál era la seriedad real del mundo rico en su propuesta de erradicar la pobreza. O, con una expresión más pesimista, un diplomático africano manifestaba: "Libramos una guerra contra la pobreza … y la pobreza ganó". Ciertamente los líderes mundiales no llevaron a la Cumbre el mensaje de esperanza que se necesitaba.

No es, pues, un debate secundario plantear desde dónde y cómo hay que enfrentar la situación actual de la pobreza. Un planteamiento equivocado implica algo mucho más que un descrédito para quien lo hace, conlleva consecuencias de enorme importancia, nunca reparables. En primer lugar, la frustración de los países y las sociedades que creyeron en la promesa. Una decepción más puede ser mortal para la puesta en marcha de nuevos proyectos, dejando la legitimidad de los países ricos gravemente deteriorada. Este aspecto quedó muy bien resaltado en la campaña de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España para el cumplimiento de los ODM con la cita de Eduardo Galeano que expresa con fuerza el significado de un nuevo fallo: "El mundo está harto de que sus dueños le tomen el pelo. Es una tarea urgente la exigencia de la palabra empeñada. Porque la distancia que separa las promesas de las realidades da también medida del desafío que tenemos planteado las personas que todavía creemos que es posible elegir entre la esperanza y la desesperación."

La segunda es que, al no haber otras opciones previstas ni posibles, el resultado será la persistencia de la pobreza, con los tremendos costos en vidas humanas y sufrimiento -que aunque menos sabidos, debieran tenerse siempre presentes-, que Pogge (2005) ha calificado como "el mayor crimen contra la humanidad jamás cometido". Los siguientes datos dan una idea del costo humano que supone este incumplimiento: en el año 2015 se producirán 4,4 millones adicionales de muertes de menores de 5 años, habrá 210 millones menos de personas con acceso a agua, 380 millones más de gente que vivirá con menos de 1 dólar/día y 47 millones de niños y niñas más sin escolarizar. Admitir la persistencia de esta tragedia evitable y predecible sólo puede producirse desde la distancia de quien no la sufre y la considera ajena.

La reflexión crítica: el debate sobre los ODM.

Los ODM no pueden entenderse ni explicarse aisladamente, hay que interpretarlos como parte de la estrategia de desarrollo impulsada oficialmente desde las instancias multilaterales. Se insertan dentro de un mismo marco junto con las propuestas de políticas de lucha contra la pobreza del Banco Mundial, los planteamientos de ayuda al desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo y de las agencias bilaterales de cooperación y, por último, las nuevas directrices sobre la gestión de la ayuda[2].

¿Qué papel cumplen en esa estrategia? Sin ninguna exageración puede afirmarse que los ODM recogen la visión que los países ricos tienen del orden internacional que es posible hoy. Establecen los objetivos que estiman como exigibles. En ese sentido, fijan los límites de lo que resulta intolerable en la sociedad internacional del siglo XXI y, por lo tanto, determinan los campos donde es necesario plantear una intervención que permita corregir esas carencias. Representan, por decirlo así, los mínimos sobre los que se levanta el orden social que se pretende construir y cuyo respeto permitiría calificar como aceptable la situación resultante.

2 Aquí se hace referencia a la Declaración de París, aprobada en febrero del 2005 por un conjunto muy amplio de instituciones, entre las que se encuentran: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Bancos Regionales de desarrollo, Comisión Económica para África (CEA), Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Fondo Global de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Campaña del Milenio, Nueva Colaboración Estratégica para África, Fondo Nórdico de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otras agencias bilaterales.



Es necesario recordar que la mayoría de esos objetivos, sobre todo los cinco primeros, fueron aprobados en un texto casi similar en 1997 por el Comité de Ayuda al Desarrollo[3] cuando estableció su estrategia de cooperación internacional para el siglo XXI. La Cumbre del Milenio añadió algunos puntos y, sobre todo, dio un alcance mucho mayor que el que hasta entonces tenían. Pero hay que insistir que los ODM no fueron resultado de una negociación entre países donantes y receptores, sino que en su fijación hubo un protagonismo excesivo de los puntos de vista de los países donantes y de los organismos internacionales.

> Nuestro momento actual se define por la necesidad de pasar de un paradigma de la regulación a un paradigma de la emancipación.

Dada esta función de los ODM, que se convierten en la referencia normativa de nuestra sociedad internacional, cabe plantear un debate crítico sobre si ese horizonte de desarrollo que plantean resulta adecuado y éticamente aceptable para la sociedad globalizada y opulenta de nuestro tiempo. Es necesario abrir el debate sobre los ODM y hacer una lectura abierta y crítica de los mismos, frente a lecturas cerradas y complacientes que limitan el horizonte del desarrollo posible y alcanzable. La apertura de este debate no pone en cuestión la necesidad perentoria de cumplir con los objetivos propuestos, sino que, partiendo de la exigencia inexcusable de su cumplimiento, propone nuevas metas y métodos para que se conviertan en referencia del desarrollo coherente con un ideal de justicia de nuestro tiempo.

Ciertamente nuestra época no se caracteriza por la formulación de grandes objetivos sobre el desarrollo, aunque no por ello se deje de plantear la necesidad de que todos los pueblos encuentren los caminos que les lleven al desarrollo. Las exigencias acerca de los objetivos posibles, sin embargo, han experimentado un debilitamiento respecto a épocas anteriores. Como señala Sousa Santos (2005), nos encontramos en un momento de transición de paradigmas. Eso quiere decir que nuestro momento actual se define por la necesidad de pasar de un paradigma de la regulación a un paradigma de la emancipación. En toda coyuntura se da una tensión entre la regulación y la emancipación: por un lado, desde la regulación, hay que saber administrar dentro del marco vigente; pero, por otro, desde la emancipación, hay que saber abrir ventanas que permitan dar entrada a nuevos aires y acceder a realidades distintas. Cuando se olvida la búsqueda de la emancipación se produce el exceso de regulación y para las cuestiones fundamentales no existe una solución dentro del paradigma de la modernidad. Vence el exceso de regulación y ésta se acaba comiendo a la emancipación.

La tensión entre regulación y emancipación encuentra un ejemplo claro en el debate sobre el desarrollo. La propuesta dominante desde hace más de cincuenta años se basa en una visión del desarrollo limitada al problema de identificar y cuantificar el crecimiento económico y, aunque posteriormente se han añadido otros elementos, no se ha alterado la percepción estrecha, que no busca otra perspectiva más allá de la mera regulación. Se da por sobreentendido que no corresponde al estudio del desarrollo la pregunta sobre la necesidad del cambio de valores o de la búsqueda de nuevas instituciones y reglas. La disciplina del desarrollo se limitaba a resolver técnicamente, de la mejor manera posible, la movilización y la asignación de factores que condujera a unos objetivos que por una u otra razón estaban dados.

Tomando como referencia esta distinción, no cabe duda que la posición que han mantenido las organizaciones multilaterales y los países ricos en la Cumbre del 2005 se encuadra dentro del más puro planteamiento de la regulación. Su revisión resulta insuficiente, ya que sólo pretende conseguir la eficacia dentro de los parámetros establecidos, pero no se cuestiona la necesidad de remover ninguno de los pilares del modelo. Desde el paradigma de la emancipación, la pregunta tiene que llegar más a fondo. Hay que hacerse la pregunta tanto desde las exigencias de la justicia, como de las de la eficacia. Es decir, tanto desde el concepto mismo de los objetivos o prioridades del desarrollo, como de las políticas que se implementan para conseguir resultados. ¿Cómo seguir sosteniendo un modelo de desarrollo que perpetúa la pobreza y genera desigualdad cuando se proclama la democracia y el respeto a los derechos humanos como la base de la sociedad?

La minimalización del desarrollo.

Una lectura estrecha de los ODM los identifica con la propuesta dominante, que tanto en su formulación como en su práctica se caracteriza por la trivialización y pérdida de fuerza del concepto de desarrollo. Esta calificación no es gratuita, sino que se basa en dos características centrales de la misma, las que a su vez, la condicionan. Una consiste en la identificación de los objetivos del desarrollo con los objetivos de reducción de la pobreza, abandonando la necesidad de plantearse metas ambiciosas, y limitándose a una identificación con una

[3] El Comité de Ayuda al Desarrollo es un organismo integrado en la OCDE que reúne a los países donantes y donde se debaten las directrices en materia de cooperación.

concepción estrecha de la pobreza. La otra se basa en el enfoque funcional de la estrategia de lucha contra la pobreza; es decir, la pobreza no constituye una referencia en sí misma, sino sólo en cuanto sus efectos o consecuencias preocupan al orden social establecido, especialmente la seguridad.

> La explicación no se encuentra en la imposibilidad de alcanzar los objetivos por falta de recursos, sino en la falta de voluntad o de exigencia y convicción ética para cambiar las reglas del juego.

La explicación no se encuentra en la imposibilidad de alcanzar los objetivos por falta de recursos, sino en la falta de voluntad o de exigencia y convicción ética para cambiar las reglas del juego.

¿Qué contenido real tienen los ODM como objetivos de desarrollo? La propuesta más emblemática de los ODM es el objetivo de reducción de la pobreza. Un objetivo que parte de una definición del concepto de pobreza muy elemental y poco exigente como es la de considerar pobre a aquella persona que tiene un ingreso inferior a un dólar por día y que plantea como meta la reducción a la mitad el porcentaje de pobres sobre la población total, que incluso rebaja exigencias de compromisos anteriores.

El énfasis en los indicadores cuantitativos es una característica de los ODM, que refleja una concepción de la pobreza marcada por la dimensión del ingreso, que desconoce las dimensiones intangibles y se centra en las consecuencias o síntomas sin plantearse las causas. Así, muchos de los indicadores que se proponen, aunque se cumplan formalmente, no garantizan la efectiva realización del objetivo buscado (en el caso, por ejemplo de la educación) ni la sostenibilidad del resultado (en el caso de superar los niveles de ingreso o renta por habitante).

La dependencia de ese concepto estrecho de pobreza se pone de manifiesto en la importancia, casi exclusiva, que se concede a los recursos financieros como insumos para alcanzar los ODM y la poca relevancia que se da a las reformas necesarias (sociales, políticas, económicas, etc.) en las sociedades locales y en la sociedad internacional para establecer marcos que permitan eliminar las trabas que impiden el acceso de las personas a los recursos y garanticen un entorno en el que los objetivos se hagan posibles.

Especialmente hay que señalar la desconexión entre procesos de desigualdad en el actual proceso de globalización, como si la situación presente de pobreza fuera simplemente el resultado de una herencia histórica. La inclusión de los procesos que son la causa de las dificultades para alcanzar los ODM debe formar parte sustancial de la propuesta.[4]

En resumen, se plantea la necesidad de hacer una nueva lectura de los ODM dentro del marco global, no limitado al contexto de cada país, y que tenga como referencia el horizonte más amplio del desarrollo humano y de los valores y principios de los convenios de derechos humanos, que incluyen los derechos individuales y colectivos (económicos, sociales, culturales) así como el derecho al desarrollo.

Igualmente, hay que prestar más atención a la calidad de los procesos a través de los cuales se persiguen los resultados, especialmente respecto a la participación de las sociedades locales y la inclusión de los sectores más desfavorecidos. Aquí cabe señalar la gran carencia de la aplicación de la perspectiva de género, que obliga a incorporar objetivos específicos e indicadores de resultados sobre la discriminación de la mujer.

La falta de exigencia ética.

¿Dónde se encuentra la explicación a esta rebaja de las metas del desarrollo? ¿Cuál es la razón por la que resulta tan difícil conseguir objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad? No cabe duda que, en la tensión entre posibilismo y exigencia, la explicación no se encuentra en la imposibilidad de alcanzar los objetivos por falta de recursos, sino en la falta de voluntad o de exigencia y convicción ética para cambiar las reglas del juego. Los argumentos de quienes plantean que la magnitud de la tarea de reducir la pobreza es enorme y costosísima, no se sostienen, ya que el costo que supondría alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza a la mitad, medido en términos económicos, resulta relativamente pequeño. Pogge (2005) calcula que para un objetivo más ambicioso, como es el de superar la línea de pobreza de dos dólares/persona/día, sería suficiente con redistribuir el 1,15 por ciento del PIB de los países ricos, lo que no resulta tan inalcanzable.

Por lo tanto, la razón para explicar esa dificultad se encuentra en la falta de exigencia ética, porque los gobiernos de los países ricos y las sociedades que los componen, enfrentan la pobreza mundial no como una responsabilidad significativa directa, sino como una mera ayuda a personas que se encuentran atrapadas

[4] PNUD (2005:80): " ... la distribución debe ser un tema central en las estrategias de desarrollo humano. La agenda de los ODM requiere ir más allá de los promedios nacionales para abordar las desigualdades estructurales que se relacionan con la riqueza, el género, la ubicación geográfica y los activos e impiden el avance en materia de desarrollo humano."



en una emergencia que amenaza a sus vidas y que se hace lo posible para aliviarlas. Esto en el mejor de los casos, cuando no hay un grado de indiferencia. No hay un fundamento profundo que plantee la reducción de la pobreza como un reto propio, sobre todo porque falta el reconocimiento del papel que juegan las sociedades ricas en la persistencia de la pobreza.

Frente a esta posición, hay que insistir en que las sociedades ricas se hallan implicadas estrechamente con esa pobreza mundial y no pueden limitarse a ser espectadoras más o menos sensibilizadas. Primero, porque no se pueden entender las desigualdades actuales como un proceso que se ha producido de manera lógica o como un fluir natural de los acontecimientos. La acumulación de poder en los países ricos y la correspondiente brecha creciente de desigualdad responde a procesos históricos que no son fáciles de justificar éticamente. Segundo, porque es a partir de esas posiciones existentes de desigualdad, es decir, desde las ventajas, económicas, militares y políticas prevalecientes, que nace el orden global vigente, que, a su vez, tiende a perpetuar o acrecentar las mismas.

En definitiva, si se quiere revertir el proceso hay que revisar decididamente el concepto de pobreza y proponer uno nuevo con mayores exigencias, más adecuadas a la realidad de nuestro mundo y que implique el cambio del orden social vigente. La continuidad de la actual referencia de pobreza perpetúa la situación de injusticia.

La resistencia a cambiar las reglas del juego.

Una de las novedades de los ODM es su Objetivo 8 que reconoce la necesidad de que los países ricos asuman su responsabilidad tomando decisiones en tres campos: mejorar las actuales reglas del comercio que resultan discriminatorias para los países pobres; elaborar y aplicar políticas más flexibles en el tratamiento de la deuda externa; y aumentar las dotaciones de la ayuda oficial al desarrollo. Aunque la formulación de los compromisos a asumir resulta un tanto ambigua e imprecisa, no deja de ser importante que se dé ese reconocimiento.

Pocos meses después de finalizar la Cumbre Mundial de la ONU, tuvo lugar otro evento significativo en el que mostrar la voluntad de los países ricos para abordar las raíces de la actual pobreza y desigualdad. Con ello hacemos referencia a la reunión de Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Hong Kong, que iba a ser la culminación de la ronda de negociaciones comerciales iniciada en Doha en el año 2001, que tuvo que cerrarse sin acuerdo en Cancún en el 2003. En las dos citas anteriores, la disputa en torno al proteccionismo de los países más ricos sobre sus productos agrarios fue la causa del desencuentro. Esta ronda había sido denominada la Ronda del Desarrollo, porque presuntamente sus objetivos eran establecer unas nuevas reglas que permitieran el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales. Para estos últimos era claro que, en coherencia con esa denominación, el primer objetivo debería ser el desmantelamiento de las políticas agrícolas discriminatorias. Y ello por dos razones: la primera, porque su continuidad suponía un ataque directo a una de las más importantes potencialidades de muchos países por impulsar sus economías y conseguir mejorar la situación de sus gentes; la segunda, porque era una incoherencia flagrante con las exigencias de liberalización comercial que se les exigía de manera inmediata de cara a abrir sus mercados a los bienes y servicios de los países desarrollados.

Sin embargo, ni en las reuniones previas ni en el transcurso de las sesiones de la Cumbre, pareció que el desarrollo de los países menos favorecidos fuera la preocupación de la negociación. Al contrario, el escenario ofrecía como disputa central los reproches entre Estados Unidos y la Unión Europea, acusándose mutuamente de ser los responsables del atasco, y defendiendo que sus propuestas eran de una generosidad y flexibilidad máximas. Las posiciones de los países en desarrollo quedaron en sordina, salvo el protagonismo conseguido por el Grupo de los 20, liderado por Brasil y la India, que defendía vigorosamente sus intereses para la exportación de productos agropecuarios.

Al finalizar la Cumbre de la OMC, la conclusión de que no se lograron avances en las negociaciones sobre la reforma comercial resulta indiscutible ante la falta de acuerdo final. No obstante, a la hora de evaluar lo ocurrido, se dieron opiniones distintas. Mientras un grupo de empresarios alemanes formulaban duras críticas a los países en desarrollo por no mostrar ninguna voluntad en abrir sus mercados; el ministro de comercio de India denunciaba haberse topado con una muralla a la hora de negociar con los países industrializados. Por otro lado, el presidente de la federación de productores de leche de Francia afirmaba que el acuerdo alcanzado suponía un golpe a la agricultura europea, mientras un sindicalista de Sudáfrica se quejaba de que, en vistas del resultado, vive mejor una vaca en Japón -que recibe un subsidio diario de 5,80 euros- que una persona en África.

Lo cierto es que los intereses de los países ricos quedaron suficientemente a salvo. La Unión Europea consiguió retrasar hasta el 2013 la eliminación de la protección y tanto ella como

Estados Unidos sólo tuvieron que ceder en cuanto a los subsidios a la exportación una parte mínima de las medidas proteccionistas. Pero para un gran número de países, especialmente los más pobres, la Declaración Ministerial de Hong Kong resultó un fracaso para el desarrollo y una victoria para avanzar en una globalización sesgada, como se ha producido hasta ahora. La globalización sigue siendo la aventura de unos pocos, que se traduce en costos muy altos para el resto, como son el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA.

ABRAMOVICH, Víctor; *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.* Revista de la CEPAL 88, abril 2006, pág. 35-50.

CARITAS-CIDSE; *Más allá de las cifras: Asegurar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio abordan la Injusticia Estructural.* Documento de posición de CIDSE-Caritas Internationalis. 2005.
A http://www.caritas.org/Upload/C/CIDSECInumbersgameSP_1.pdf

PNUD; *Informe de Desarrollo Humano*, 2005. PNUD, Nova York.

PLATAFORMA 2015 Y MÁS; *Los Objetivos del Milenio: movilización y cambio de políticas.* Los Libros de La Catarata. 2006.

POGGE, Thomas; *La pobreza en el mundo y los derechos humanos.* Paidós, Estado y Sociedad 134. 2005.

SACHS, Jeffrey; *Invirtiendo en Desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio.* Millennium Project, Nova York, 2005.

SACHS, Jeffrey; *El fin de la pobreza.* Debate, Barcelona, 2005.

SEN, Amartya; *Desarrollo y libertad.* Editorial Planeta, 2000.

SOUSA SANTOS, Boaventura de; *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política.* Editorial Trotta, 2005.

WEBGRAFÍA.

ONU
La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas:
http://www.un.org/millennium/

Documento final de la Cumbre Mundial 2005:
http://www.un.org/spanish/summit2005/;
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement

Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas Unides: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/

Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio:
http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx
The Millennium Development Goals Report:
http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf;
http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf

En castellano: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005:*
http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK_SP_new.pdf

Proyecto Millennium ONU
Invirtiendo en el desarrollo:
http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):
http://www.undp.org/spanish/mdg/

Informes de cada país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio:
http://www.undp.org/mdg/countryreports.html

Campaña del Milenio:
http://www.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=grKVL2NLE&b=138312;
http://www.standagainstpoverty.org/about/mdg

Banco Mundial:
http://www.bancomundial.org/temas/omd/index.htm;
http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/home.do?siteId=2

Global Monitoring Report 2006
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALMONITOR/EXTGLOBALMONITOR2006/0,,menuPK:2186472~pagePK:64218926~piPK:64218953~theSitePK:2186432,00.html

CEPAL
Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe; www.eclac.cl/mdg/

Otros sitios de interés
http://www.dfid.gov.uk/mdg/
http://www.ngocongo.org/
http://en.wikipedia.org/wiki/Millennium_Development_Goals
http://www.un-ngls.org/mdg.htm
http://www.mdgender.net/
http://www.socialwtch.org
http://www.mdg-globalwatch.org

De Porto Alegre 2001 a Nairobi 2007: seis años de trayectoria altermundialista

Gabriela Serra
Entrepobles.

Cuando este anuario vea la luz, ya se habrá celebrado el VII Foro Social Mundial (FSM) en Nairobi. Sin duda, estaremos en el período más delicado, crítico y significativo para el futuro del FSM en su, todavía, corta historia. No debemos, sin embargo, asustarnos ni alarmarnos; esto es solo el precio del éxito. En el presente escrito se pretende trazar un breve recorrido por la historia de los Foros Sociales Mundiales[1], señalar sus éxitos y los problemas que han surgido, principalmente en los últimos tres años. Nos quedaremos exactamente en el umbral del Foro Mundial de Nairobi, con la firme esperanza de que se resuelva con un largo recorrido por delante.

1. Los comienzos: los tres primeros FSM de/a Porto Alegre.

Cuando, en enero del 2001, bajo el lema "Otro mundo es posible", 20.000 personas se citaron en la histórica primera edición del Foro Social Mundial en Porto Alegre, no era difícil augurar un éxito considerable. El FSM, innovadora experiencia de expresión mundial del conjunto de resistencias a las políticas neoliberales, nacía como contrapartida emancipadora al Foro Económico Mundial, que juega una función estratégica en el diseño y formulación de las políticas neoliberales a nivel planetario. Por ello, y hasta el día de hoy, ambas celebraciones marchan paralelas en periodicidad y fechas.

La convocatoria del FSM venía precedida por un buen número de movilizaciones encabezadas por la masiva respuesta en Seattle -50.000 personas- frente a la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en noviembre de 1999. La movilización contra aquella cumbre significó un punto de llegada y encuentro para un amplio abanico de iniciativas anteriores y, a su vez, devino el punto de partida para todas aquellas que se desarrollarían a lo largo de los años 2001, 2002, 2003 (Praga, Niza, Barcelona, Génova…). Eran momentos álgidos en los que emergían en todas partes, diversas y dispersas expresiones organizativas activas, inicialmente y embrionariamente calificadas como movimiento antiglobalización, que actualmente se identifican y se reconocen como movimiento altermundista.

Por todo ello, atravesar la frontera de los 50.000 participantes[2] no fue difícil. En seguida la segunda edición del Foro Social Mundial pasó de 20.000 a 68.000 participantes, y en el 2003, la participación estimada fue de 100.000 personas que provenían de 123 países diferentes, con más de 5.000 organizaciones inscritas.

Las actividades realizadas siguieron el mismo ritmo ascendente y frenético. Si en el primer Foro Social Mundial se contabilizaron 458 acontecimientos, en la segunda edición, en el año 2002, ascendieron a 718, para alcanzar los 1.372 actos del Foro Social Mundial de 2003.

Para organizar lo que ha sido definido como "el mayor proceso orientado a reforzar la sociedad civil en esta era globalizada, espacio energizante y de construcción de alianzas", las tres primeras ediciones del FSM contaron con un mismo Comité Organizador brasileño, compuesto por ocho organizaciones: ABONG, ATTAC, CBJP, CIVES, CUT, IBASE, MST, RSJDH[3]. Este comité se rige por la Carta de Principios propuesta por la originaria Comisión Organizadora Brasileña en abril del 2001, y aprobada posteriormente en julio del mismo año por el recientemente creado Consejo Internacional

[1] Se han obviado -por razones de espacio y oportunidad- las imprescindibles menciones a los más de 200 foros sociales locales, nacionales, regionales y temáticos celebrados desde la primera edición del FSM, a parte del Foro Social del Mediterráneo, celebrado en Barcelona en junio de 2005.
[2] Todos los datos numéricos que se aportan provienen del estudio *Estrategia Financiera del Foro Social Mundial.* Informe I. Recomendaciones de septiembre del 2006.
[3] A partir de la creación del Consejo Internacional, pasa a llamarse Secretariado Internacional.



(CI), del que forman parte 42 organizaciones mundiales. El CI es la instancia política que contribuye a la definición de los rumbos estratégicos del FSM y, operativamente, ayuda a la divulgación, movilización y organización en los distintos países del mundo. Según Frei Betto[4]: "La creación del CI expresa la concepción del FSM como un proceso permanente, de largo plazo, cuya finalidad es construir un movimiento internacional aglutinador de alternativas al pensamiento único neoliberal". Así pues, estos dos comités son los que tienen potestad para elegir el lugar de celebración de los foros, determinar sus ejes temáticos, diseñar temas tan complejos como la distribución espacial de las actividades propuestas por las organizaciones y decidir el rango de las conferencias centrales y sus oradores.

El FSM, innovadora experiencia de expresión mundial del conjunto de resistencias a las políticas neoliberales, nacía como contrapartida emancipadora al Foro Económico Mundial.

En las dos primeras ediciones, los ejes temáticos fueron los mismos:

- Producción de la riqueza y reproducción social.
- Acceso a las riquezas y al desarrollo sostenible.
- Afirmación de la sociedad civil y los espacios públicos.
- Poder político y ética en la nueva sociedad.

Para la edición del segundo FSM se ampliaron los ejes, entre otros motivos para poder incorporar los controvertidos temas relacionados con las consecuencias del 11-S. Se introdujeron:

- Orden mundial democrático, lucha contra la militarización y promoción de la paz.
- Medios de comunicación, cultura y alternativas a la mercantilización y homogeneización.
- Principios y valores, derechos humanos, diversidad e igualdad.

Un dato de interés relevante -y que influirá en las futuras decisiones relacionadas con la ubicación de los próximos foros- es el perfil de la gente que ha participado en ellos. En Porto Alegre 2003, el 70% de las personas asistentes tenían estudios universitarios y el 60% eran personas entre los 14 y los 35 años, repartidas en un equilibrado 50% de mujeres y 50% de hombres, que provenían mayoritariamente de América Latina (sobre todo Brasil) y Europa (España, Francia, Italia...) Tan solo el 2% de los participantes internacionales provenían de Asia, África y el Caribe.

Obviamente la celebración del FSM comporta un alto coste económico. El primer Foro Social Mundial supuso la inversión de 345.224 de dólares; la segunda edición contó con un presupuesto de 910.566 dólares; y la cifra ascendió a 3.682.140 dólares en 2003. No es un dato intranscendente, sobre todo si tenemos en cuenta que la financiación de las distintas ediciones del FSM constituye uno de los mayores quebraderos de cabeza del Secretariado Internacional y de la Comisión de Recursos, que deben asegurar y garantizar los fondos, que han sido blanco de no pocas reticencias y algún que otro recelo, dado lo elevado de las cifras y el origen de algún fondo.

Según la Carta de Principios, "el Foro Social Mundial no tiene carácter deliberativo. Es decir, nadie está autorizado a manifestar, en nombre del Foro ni en cualquiera de los encuentros, posiciones que fueran atribuibles a todos sus participantes". Por ello, el Foro Social Mundial no emite comunicados, ni asume posiciones o acciones específicas, como actor colectivo. No así sus miembros (organizaciones, colectivos, ONG, redes diversas o movimientos específicos), a los que el Foro ofrece el espacio donde organizarse libremente para articular iniciativas y propuestas bajo su responsabilidad. La expresión por antonomasia de esta libertad de articulación es la Asamblea de Movimientos Sociales, nacida en el Primer Foro Social Mundial y mantenida vigorosamente hasta la fecha en todas las ediciones mundiales, continentales, regionales o temáticas. Desde el primer FSM, en las asambleas de movimientos sociales se han discutido y aprobado, de forma asamblearia, diversas resoluciones, se han articulado análisis comunes, y se han comprometido a desarrollar un conjunto de movilizaciones, también comunes, a escala mundial.

Tal y como expone el documento *Rumbo a una Red Mundial de Movimientos Sociales*[5], llamamiento inicial a la creación de la Asamblea de Movimientos Sociales de octubre de 2002, "el objetivo es ir más allá de los encuentros eventuales entre los movimientos de los diversos países y continentes, puesto que se quiere construir un debate político más profundo, establecer estructuras horizontales para facilitar el intercambio y las acciones comunes, y es entender el al-

4 BETTO, F. *Fórum Social Mundial 2002.* http://www.Tiwy.com
5 Llamamiento del 21 de octubre del 2002, firmado por la CUT y el MST de Brasil; Marcha Mundial de las Mujeres, Quebec; ATTAC Francia y *Focus on the Global South*, Thailandia.

cance de los movimientos en todos los continentes". Es la Asamblea de Movimientos Sociales a quien se debe atribuir las innumerables acciones y movilizaciones realizadas durante estos años contra el ALCA, las cumbres de la OMC, el BM, el FMI y las contundentemente exitosas movilizaciones contra la guerra y la ocupación de Irak.

El Foro Social Mundial se ha consolidado como referente internacional para los grupos y movimientos de la sociedad civil que se oponen al neoliberalismo y a la dominación del mundo por el capital, o por cualquier forma de imperialismo

Otra expresión de resistencia, esta vez de carácter generacional, es la que representa el Campamento de la Juventud que, desde el 2001 y con carácter más espontáneo que premeditado, tomó cuerpo y el 2002 ya contó con un reconocimiento formal. Desde el inicio, se articuló como un espacio complementario del Foro, aunque con vida propia y un alto nivel de autonomía en el diseño de sus programaciones, metodologías y organización.

Todo ello evidencia que el Foro Social Mundial se ha consolidado como referente internacional para los grupos y movimientos de la sociedad civil que se oponen al neoliberalismo y a la dominación del mundo por el capital, o por cualquier forma de imperialismo, como reza la Carta de Principios. Ha sido capaz, además, de transitar con éxito por las difíciles y controvertidas situaciones que sacudieron la escena mundial, caso del 11-S, y el consiguiente aumento de belicismo, la militarización, la restricción de derechos y las nuevas políticas represivas. No obstante, fruto de los buenos resultados logrados hasta el momento y bajo la preocupación de cómo enfrentar adecuadamente los retos de la dominante globalización, el Foro Social de Porto Alegre 2003 concluyó con una serie de problemas de los que destaco tres, por su posterior trascendencia (basándome en las síntesis que en su momento elaborara Immanuel Wallerstein[6]):

- La emergente tensión entre los que insistían en mantener la fórmula del Foro como espacio abierto de encuentro plural, diversificado y no convencional, no gubernamental y no partidario (punto 8 de la Carta de Principios); y aquéllos que optaban por promover que el Foro se convirtiera en un movimiento de movimientos, más articulado, más estable y más representativo.

- La constatación de una participación desigual que cuestiona la declarada vocación mundialista del FSM: la escasa, cuando no nula, representación de Asia, África, Europa Central y del Este, y gran parte del mundo árabe.

- La preocupación sobre el nivel de independencia y democracia de la estructura interna del Foro, es decir, la toma de decisiones y el origen de la financiación.

Los problemas expuestos han originado críticas y posiciones diversas que, con vehemencias diferentes, se arrastran hasta hoy en día. A pesar de que en las siguientes ediciones del Foro Social Mundial se han adoptado algunas medidas correctoras que, sin duda, están aligerando algunos recelos y descontentos, no se ha conseguido reducir la tensión que provoca la omnipresente sensación de incertidumbre respecto a su futuro.

2. De la austeridad, diversidad y horizontalidad de Mumbai 2004...

Tal y como planteó Cándido Grybowski[7], miembro fundador del Foro de Porto Alegre "precisamos dar más visibilidad a pueblos y culturas hoy prácticamente invisibles frente a la homogeneización destructiva de la globalización". Y es por este motivo que el FSM decide trasladar su IV edición a Mumbai (India), al continente asiático, que acoge la mitad de la población del planeta, como nueva prueba de su vocación mundialista. Si bien es cierto, en un orden de importancia menor, que también influyó para tomar esta decisión el hecho de que el PT brasileño no consiguiera mantener la alcaldía de Porto Alegre en las elecciones municipales de 2003, lo cual supuso la pérdida inesperada, de la noche a la mañana, de un apoyo fundamental. Sea por el motivo que sea, la decisión adoptada por el Consejo Internacional trajo consecuencias muy positivas, aunque no exentas de ciertas contradicciones.

El IV Foro Social Mundial, en Mumbai, estuvo precedido, entre otras actividades, por las multitudinarias y globales movilizaciones contra la guerra ilegítima e ilegal de Irak, y la ocupación norteamericana en febrero de 2003, y por el fracaso de la ronda de la OMC celebrada en Cancún en septiembre del mismo año. Además, por un escaso margen de días, fue el primero en celebrarse fuera de las fechas coincidentes con la reunión del Foro Económico Mundial de Davos. Es interesante analizar algunas de las valiosas innovaciones aportadas.

[6] La Jornada 09/02/04
[7] GUTIERREZ, Ò.; *Mumbai se abre al espíritu de Porto Alegre.* En http://www.cadtm.org



Empecemos por la estructura organizativa: El Comité Organizador Indio cuenta con 135 miembros extremadamente diversificados, hasta el punto de contar con la participación de los dos partidos comunistas mayoritarios de la India -contradiciendo abiertamente la Carta de Principios que explicita la prohibición de la presencia de partidos políticos-, así como un representante de cada una de las diversas y significativas -numérica y políticamente- organizaciones indias. Tal como lo valora el documento "Estrategia Financiera del Foro Social Mundial", mencionado anteriormente, identificar a todos los movimientos sociales y de masa, e invitarlos a participar en el Consejo General Indio fue el mejor cimiento sobre el que garantizar el éxito de la convocatoria y participación. Más allá de las diferencias políticas e ideológicas, se consiguió un alto sentimiento de identificación, apropiación y participación que impulsaron la adopción colectiva de medidas y estructuras concretas, enfocadas a impedir que persona alguna u organización abusara de su poder o capacidad de decisión, sobre todo en los aspectos relacionados con los asuntos financieros.

En el terreno financiero, se trabajó con un presupuesto de 2.727.777 dólares (un millón de dólares menos que los invertidos en Porto Alegre 2003), sin apoyos financieros de origen gubernamental y una recaudación por tasa de inscripción de 645.000 dólares, la más elevada alcanzada hasta hoy. Se impuso la austeridad, un aspecto que creó cierto malestar entre un sector de participantes habituados a los estándares de acogida ofrecidos en Porto Alegre.

El encuentro en Mumbai logró convocar una diversidad humana increíble (con una participación estimada de 115.000 personas), reflejada en un amplio espectro de posiciones políticas, pero sobre todo en la presencia multitudinaria de los sectores sociales más excluidos y marginados. Obviamente, la inmensa mayoría de los delegados y delegadas eran indios o asiáticos que procedían de todos los grupos sociales imaginables. Los parias de la tierra, los *dalits* (intocables) y los *adivasis* (pueblos tribales) hicieron suyo el Foro, así como una amplia presencia de mujeres de Europa y América del Norte, que aportaron un porcentaje superior al de América Latina y muy superior al de África. Pero para satisfacción general, Mumbai ejemplificó la vocación mundializadora del Foro. Fue un buen golpe de aire fresco.

Mumbai logró convocar una diversidad humana increíble (con una participación estimada de 115.000 personas), reflejada en un amplio espectro de posiciones políticas, pero sobre todo en la presencia multitudinaria de los sectores sociales más excluidos y marginados.

En el IV Foro Social Mundial se instaló, por primera vez, la horizontalidad. Para la elaboración del programa de actividades, el Comité Organizador Indio introdujo una novedad en la metodología del proceso del FSM: la inclusión de todo tipo de actividades autogestionadas por las organizaciones inscritas en él (conferencias de diversos ámbitos, mesas redondas, seminarios, talleres) agrupadas en torno a 4 ejes temáticos: militarismo, guerra y paz; información, conocimiento y cultura; medioambiente y economía, y financiación; y exclusión, derechos e igualdad. Y con cinco ejes transversales: globalización imperialista; patriarcado; regímenes de castas, racismo y exclusión social; sectarismo religioso, políticas de la identidad y fundamentalismo; y, finalmente, militarismo y paz.


FSM 2005. Autora: Irene Fresnillo

La presencia y participación de las mujeres merece mención especial. Representaron el 42,3%, aunque, lamentablemente, ello no se reflejó en la composición de las mesas de los grandes paneles. Las redes de mujeres desarrollaron una tarea fundamental en el seno del Comité Organizador Indio, y consiguieron que en dos de los 12 foros mayores, y en 200 seminarios (muchos organizados por organizaciones de mujeres indias) se abordaran temas relacionados con la problemática del género. Además, redes internacionales de mujeres, como la Marcha Mundial de las Mujeres o Derechos Reproductivos de las Mujeres, aprovecharon el FSM 2004 para reunirse y discutir sobre las posibilidades de coordinación y planificación de su trabajo.

La participación de gente que proviene de los sectores sociales y países más desfavorecidos, marginados y explotados, sigue siendo un reto.

Pero no sería correcto dejar de mencionar la disidencia que se visualizó, y que creó su propio espacio, Resistencia Mumbai 2004, no muy lejos del espacio del FSM. Este contrafoso aglutinaba movimientos revolucionarios mayoritariamente asiáticos que se proclaman comunistas y/o maoístas. La línea política dirigida contra "la globalización imperialista y la guerra", incluía la denuncia contra el FSM por su desviación "socialdemócrata y reformista". Resistencia Mumbai consiguió una participación de entre 3.000 y 5.000 personas, según las fuentes. En concreto, dirigían sus críticas al concepto de "foro abierto", a la consigna "otro mundo es posible", y a la financiación del FSM.

El FSM 2004 de Mumbai concluyó, tal como se infería de las expectativas iniciales, con un buen sabor de boca por los avances. El llamamiento de la Asamblea de Movimientos Sociales, enfatizó la movilización antiguerra y planteó una larga lista de movilizaciones para llevar a cabo a lo largo del 2004.

En Mumbai se debatieron, además, algunos temas críticos que se arrastraban del FSM 2003, y que podrían resumirse en tres grandes bloques: cuál debe ser la finalidad de los foros sociales y quién puede ser miembro de ellos; de qué mecanismos internos debe disponer el FSM para garantizar la representatividad, democracia y transparencia en la toma de decisiones de sus estructuras actuales o de las que se generen en el futuro; y el financiamiento, relacionado directamente con la preservación de la imprescindible independencia del FSM.

3. ...al autogestionado pero deficitario y polémico Porto Alegre 2005.

Porto Alegre 2005 hizo suyas las aportaciones metodológicas de Mumbai. El Consejo Internacional sólo se limitó a establecer once ejes temáticos y cinco ejes transversales (previa elaboración de una innovadora consulta temática ampliamente difundida), alrededor de los cuales se organizó de forma autogestionada y horizontal, el conjunto de actividades.

Ello implicó la desaparición de las polémicas conferencias, foros y paneles centrales, organizados anteriormente por el Comité Organizador y el Consejo Internacional. A la vez, la diversidad de organizaciones y movimientos que confluyeron en debates comunes, fueron elementos superadores respecto a ediciones anteriores. La autogestión produjo la escalofriante cantidad de 2.157 actividades programadas, que unidas a la extensión del recinto, originaron gran desconcierto. Además, a pesar de contar con la edición del programa, muchas de ellas fueron anuladas o desconvocadas sin previo aviso, hecho que dio pie a la sensación de cierta desorganización y confusión.

En el FSM 2005, destacaron algunos temas como la soberanía alimentaria, el no-pago de la deuda externa y la lucha por los derechos humanos, a parte de un tema especialmente relevante: el agua, es decir, el acceso al agua como derecho social básico y, en consecuencia, la lucha contra su privatización. Temas todos ellos que, poco a poco, están consiguiendo articular respuestas unitarias organizadas. En otro ámbito, el igualmente irrenunciable derecho ciudadano a la información-comunicación absorbió buena dosis de energías en los talleres y debates. No obstante, vale la pena pararse en la reflexión siguiente[8]: "Buena parte de los trabajos del Foro correspondieron a redes y campañas agrupadas por afinidad [...], tuvieron su propia vida, posiblemente con resultados satisfactorios para los participantes, pero con poca relación con otros sectores; su contribución al patrimonio común, fue, en el menor de los casos, unos párrafos en el manifiesto de la Asamblea de Movimientos Sociales [...]". Manolo Gari expresa así lo que considera una debilidad de la nueva metodología, y añade que "sin cuestionar que el Foro pueda servir para este tipo de encuentros 'sectoriales', si no hay puntos de convergencia pierde buena parte de su sentido".

En referencia a la participación, aunque la percepción era menos optimista, en Porto Alegre confluyeron 200.000 personas posiblemente a causa de la ya mencionada amplitud

[8] GARÍ, M; EGIREUN, J. i ROMERO, M.; *V Foro Social Mundial. Un futuro difícil*, Viento Sur, núm. 79.
[9] A la luz de los porcentajes, Porto Alegre 2005 fue un foro sustancialmente latinoamericano, con reducida participación europea.



del espacio y a la existencia de múltiples carpas en las que se desarrollaron las actividades. En relación al perfil de las personas participantes, el 80% eran brasileñas, y el otro 20% quedaba repartido de este modo: 8,8% de América Latina (excepto Brasil), 4,5% de Europa, 2,6% de los EUA y Canadá, 2,5% de Asia, 1,6% de África, y finalmente 0,1% de Oceanía[9]. A pesar de que se mantuvieron las perspectivas cuantitativas, tal y como apunta Sergio Ferrari, ni los más marginales del país, ni los grupos autóctonos indígenas predominaron en el Foro. Los *dalits* o los *adivasi* que se apropiaron del acontecimiento un año atrás, no encontraron homólogos en este gigantesco país latinoamericano. Los sectores medios volvieron a protagonizar la edición de 2005. La participación de gente que proviene de los sectores sociales y países más desfavorecidos, marginados y explotados sigue siendo un reto a afrontar. En cualquier caso, cabe destacar el espectacular aumento de la juventud en los talleres y seminarios, y en el Campamento de la Juventud que congregó a 35.000 jóvenes.

> Ignacio Ramonet, "...con el transcurso del tiempo el objetivo del Foro se ha desdibujado [...], puede constatarse una suerte de desgaste de la fórmula inicial"

Otro gran dilema, que emergió esta vez de forma rotunda, fue el financiamiento. Porto Alegre 2005 concluyó con un déficit de 1.573.313 dólares sobre un gasto total de 8.313.016. El gasto mencionado superó en, aproximadamente, cinco millones y medio, el presupuesto total de Mumbai.

Quizás, sería conveniente exponer y valorar otros aspectos sobre la marcha del FSM 2005: la celebración y el llamamiento de la Asamblea de Movimientos Sociales, el impacto de las intervenciones de grandes personalidades como Eduardo Galeano, Frei Betto o Leonardo Boff, entre otras, o los controvertidos mítines, organizados fuera de la programación oficial pero acogidos masivamente, de Lula y Chávez con mensajes contrapuestos y propuestas alternativas, respectivas. Pero tal vez será mejor enfocar el debate sobre el objeto de múltiples controversias: el futuro del Foro.

En primer lugar, las discusiones abordadas en las sesiones del Consejo Internacional, celebrado con anterioridad a la última edición, sobre el "proceso del foro". El FSM siempre se definió como la construcción de un proceso (o un proceso en construcción) y, por ello, en los dos últimos años han proliferado otros foros sociales en versión continental, regional, local y temática, que tienden a favorecer la difusión y elaboración de propuestas de políticas alternativas a las impuestas por la globalización neoliberal. A nadie se le escapa lo positivo de la articulación de objetivos entre movimientos sociales más próximos, con prioridades comunes y espacios compartidos.

Sin embargo, surge el peligro y el riesgo de caer en una dinámica que valore el encuentro por el encuentro, por la carga energética que éste representa, más que por la finalidad de avanzar en propuestas que realmente articulen objetivos y alternativas que provoquen cambios.

Básicamente, la discusión abordó la oportunidad de distanciar la celebración de los foros mundiales, a la vez que descentralizarlos. Es decir, no convocar a los movimientos y organizaciones antiglobalización anualmente y en una única cita, ni hacerlo sistemáticamente en un mismo lugar. El Consejo Internacional resolvió con una innovadora propuesta consistente en realizar tres foros policéntricos simultáneos para el 2006, y la convocatoria de un Foro Social Mundial Africano para 2007, obviamente todos coincidentes con las fechas del Foro de Davos[10].

En segundo lugar, la presentación del Manifiesto de Porto Alegre, firmado por 19 intelectuales de reconocido prestigio[11] que identifica 12 propuestas "[...] que en su conjunto confieren sentido a la construcción de otro mundo posible. Si fueran aplicadas, permitirían que la ciudadanía empezara a reapropiarse, por fin, de su futuro"[12]. Ahora bien, tal y como plantea Mario Osava, el hecho de que la mayoría de firmantes fueran destacados protagonistas del FSM desde sus inicios y muchos, además, miembros del Consejo Internacional organizador, generó la ambigüedad de confundir el manifiesto con una posición común asumida por el movimiento.

Para los y "la" firmantes del Manifiesto y, en palabras de uno de sus inspiradores, Ignacio Ramonet[13], "… con el transcur-

[10] El Foro Económico Mundial se celebra anualmente en Davos, a finales de enero.
[11] Tariq Ali (Pakistán), Samir Amin (Egipto), Waldem Bello (Filipinas), Frei Betto (Brasil), Eduardo Galeano (Uruguay), François Houtard (Bélgica), Armand Mattelart (Bélgica), Adolfo Pérez Esquivel (Argentina), Ignacio Ramonet (España), Samuel Ruiz (México), Emir Sader (Brasil), José Saramago (Portugal), Roberto Savio (Italia), Boaventura de Sousa Santos (Portugal), Emmanuel Wallerstein (Estados Unidos) y una sola mujer, Aminata Traeré (Malí).
[12] *Manifiesto de Porto Alegre. Doce propuestas para Otro Mundo Posible.* En, http://www.pensamientocritico.org
[13] *Foro Social Mundial de Caracas. Le Monde Diplomatique*, Enero del 2006.

so del tiempo el objetivo del Foro se ha desdibujado […], puede constatarse una suerte de desgaste de la fórmula inicial: para muchos participantes, el Foro no puede seguir siendo sólo un espacio de reencuentros y debates que no culminen en una acción, sino que tiene que crear las condiciones de un paso hacia el acto político mediante la elaboración de un umbral mínimo de alternativas a las políticas neoliberales, que den un sentido y un proyecto, y debe incorporar a los ciudadanos y ciudadanas del Norte y del Sur."

Bamako pasó a la historia de los foros sociales por el manifiesto que lleva su nombre, y que se convirtió en hilo conductor en Caracas y en Karachi.

Su divulgación originó un verdadero escándalo, a la vez que provocó una serie de reacciones contrarias y favorables. En referencia a aquéllos que se identificaron con la opción de convertir el Foro Social en un actor de intervención política, con programa consensuado, Mario Osava manifestó que "es una tentación cada vez más irresistible usar la fuerza simbólica del FSM en la lucha por 'Otro mundo posible' y contra el neoliberalismo. El éxito se convierte, de este modo en un veneno que puede robar al Foro la fuente de su fuerza innovadora: la horizontalidad, la ausencia de jerarquías y la diversidad de participantes y experiencias". La existencia de posiciones enfrentadas sobre el futuro y el carácter de los foros sociales en cualquiera de sus versiones se impuso como el gran debate pendiente.

Y Porto Alegre 2005 se clausuró con tres retos pendientes: abordar el controvertido tema de la financiación y solucionar el déficit presupuestario; organizar la celebración de los foros policéntricos; y afrontar decididamente el debate sobre las propuestas y enfoques de su futuro.

4. La experiencia policéntrica: Bamako, Caracas y Karachi

Como ya se ha dicho, la sexta edición del FSM inauguró una nueva modalidad, el policentrismo: la celebración simultánea de tres foros en tres continentes diferentes, África (en Bamako, Mali), América del Sur (en Caracas, Venezuela) y Asia (en Karachi, Pakistán)[15].

Es cierto que, al conocerse la decisión, algunos sectores mostraron altas dosis de escepticismo, cuando no de temor, frente a lo que se valoraba como un posible fracaso, consecuencia del riesgo de fragmentación. Las opciones que apostaban por la ampliación y consolidación del proceso del Foro, y por profundizar las dinámicas y prioridades en diversas regiones, vieron cumplidas sus expectativas. Ahora bien, existió consenso sobre cuál era el precio: la pérdida de visibilidad en relación a las ediciones anteriores.

No es fácil sintetizar una valoración sobre los tres foros, puesto que, tal como se pretendió, hubo especificidades de fondo. Iremos por orden cronológico. En Bamako, capital de Mali, las organizaciones del país afrontaron la celebración del Foro con una inexperiencia notable, pero con una inigualable fuerza de voluntad y responsabilidad para cumplir su compromiso. Bamako, con sus 20.000 participantes -mayoritariamente de África- estableció bases y abrió el camino hacia el Foro Social de Nairobi. El esfuerzo descomunal fue enorme, como prodigiosa la capacidad para suplir con creatividad y entusiasmo la escasez de recursos materiales. Bamako, una de las capitales más pobres de África, se abrió a las delegaciones y grupos internacionales promoviendo contactos espontáneos, y creando una rica atmósfera multicultural. Hubo diez ejes temáticos sobre los que versaron las actividades. Cabe destacar, por su novedad, la cuestión de las migraciones, jamás abordada con tal fuerza, y la emergencia de una profunda crítica a la cooperación internacional, entendida como un acto caritativo del Norte por el Sur, y como factor de distorsión de las políticas internas en los países beneficiarios[16]. Todo lo cual auguró un mayor debate e intercambio en Nairobi.

Pero Bamako pasó a la historia de los foros sociales por el manifiesto que lleva su nombre, y que se convirtió en hilo conductor en Caracas y en Karachi. *El Manifiesto de Bamako*[17] hunde su raíz en el de Porto Alegre 2005, firmado por aquellos 19 intelectuales, quienes, con el objetivo de ampliar la repercusión e incidencia de las propuestas, impulsaron un conjunto de iniciativas previas al inicio formal del Foro. Es así como un conjunto de más de 100 intelectuales, líderes de movimientos, ONG e incluso dirigentes de partidos comunistas[18], celebraron una reunión un día antes del inicio del foro, en la que se elaboró un extenso documento con diez puntos divididos en decenas de subpuntos; a la guisa de un guión, para la construcción de un nuevo mundo, tal como lo califica Antonio Martins[19]. Siguién-

[14]OSAVA,M.; *Los riesgos del éxito*. IPS 31-01-2005.
[15]Del 19 al 23 de enero en Bamako; del 24 al 29 de enero en Caracas; del 24 al 29 de marzo en Karachi (éste último se aplazó debido a las consecuencias del terremoto de octubre de 2005).
[16]RASIMELLI, G.; *Consideraciones acerca del Foro Social Policéntrico 2006*. A http://www.forumsocialmundial.org.br.
[17] La llamada de Bamako está disponible en http://www.forumdesalernatives.org y en http:// www.alterantivas.at.
[18]MARTINS, A.; *El futuro del Foro Social Mundial: un nuevo paso adelante*. En http://www.forumsocialmundial.org.br.
[19]MARTINS, A.; op. cit.



dole, este grupo promotor sostiene tres razones esenciales: la diversidad sin jerarquía del FSM amenaza con transformarlo en un encuentro folklórico, una feria caótica de alternativas que nunca amenazarán al capitalismo; para superar este riesgo, debería crearse a partir de la diversidad, un "actor político colectivo". Para hacerlo se tienen que elegir campañas 'planetarias' e intentar unir a su alrededor el conjunto de los participantes del FSM. Tal como previeron sus promotores, el *Manifiesto de Bamako* trascendió y se convirtió en el eje transversal de las tres versiones del Foro Policéntrico 2006.

> La periodicidad (anualidad) y diversidad (local, regional, mundial, temática...) de convocatorias que provocan una constante itinerancia difícil de seguir y de financiar, que corre el riesgo de terminar siendo gestionada por los que cuentan con medios financieros y disponibilidad laboral, y que colinda con el peligro de 'oenegización'.

Karachi congregó a 30.000 personas. Su Foro fue diverso y multiétnico, consiguió una amplia participación popular, y las más de 400 actividades estuvieron acompañadas de un ambiente festivo, lleno de expresiones musicales, danza y teatro. La mayoría de los delegados procedían de la India, Sri Lanka y Bangla Desh. Entre otros retos, el Foro de Karachi también logró reunir, bajo un mismo techo y en un debate nada fácil, a los diferentes actores del conflicto en una Cachemira escindida y en litigio entre India y Pakistán. Introdujo el tema de la aproximación sociopolítica y económica de la gestión de los desastres en una zona terriblemente golpeada por catástrofes naturales. Las nuevas formas de colonialismo y la lucha contra el patriarcado fueron temas tratados específicamente, y destacó la denuncia de las violaciones y abusos contra las mujeres en los conflictos armados. La guerra, la retirada de las fuerzas invasoras de Irak, los derechos del pueblo palestino al lado de la demanda de paz o la desmilitarización, fueron algunos de los temas relevantes[20]. Por desgracia y lamentablemente, la edición del Foro Social de Karachi fue la menos divulgada.

FSM 2006. Autor: Francesc Dalmases

Y de nuevo, el continente americano. El Foro Policéntrico de Caracas, con 2.000 actividades y la participación de unas 70.000 personas, mayoritariamente venezolanas, no cubrió las expectativas generadas en el que ha supuesto, sin lugar a dudas, el más politizado de todos los foros celebrados hasta hoy. Es cierto que parecía más un Foro Continental de las Américas, y no porque la presencia fuera básicamente latinoamericana, sino por el énfasis regional de gran cantidad de debates (ALCA, TLC, Acceso a la Tierra, Impunidad, Derechos Humanos, etc.) y por la emergencia de una contagiosa posición antiimperialista que transpiraban los movimientos y organizaciones de estos pueblos. Otra razón fue la urgencia y la insistencia con las que, el conjunto de redes y expresiones organizadas en el continente, llamaban a la articulación de una expresión política capaz de enfrentar de forma más eficaz las ofensivas neoliberales. Otra constatación: el alud de dignidad y orgullo con el que la gente de los pueblos indígenas inundó todos y cada uno de los debates y espacios del Foro, una irrupción de fuerza que, finalmente, aportó una cuota de diversidad importante.

Pero Caracas también supuso retomar debates que se arrastraban con pocas variaciones desde el Foro 2003. La periodicidad (anualidad) y diversidad (local, regional, mundial, temática…) de convocatorias que provocan una constante itinerancia difícil de seguir y de financiar, que corre el riesgo de terminar siendo gestionada por los que cuentan con medios financieros y disponibilidad laboral, y que colinda con el peligro de 'oenegización' de los foros. Retomar la idea de "proceso del foro", construirlo desde abajo, desde los foros nacionales, regionales o temáticos que se reúnan de manera espaciada y alimenten un gran foro mundial, que respeten los tiempos necesarios y suficientes (dos, tres años), para asimilar nuevas ideas, aprendizajes y prácticas. Defender la horizontalidad, pero recrear los espacios comunes de convergencia evitando la dispersión y la excesiva especialización de los foros actuales. La reflexión sobre cómo abordar la financiación de los foros, avanzar en medidas claras de austeridad y estudiar responsablemente la opción de autofinanciación. Avanzar en la internacionalización, más allá

[20]LEÓN I.; *FSM: grandes medidas para graves problemas.* Memoria del FSM. En http://www.forumsocialmundial.org.br.

de la expresión geográfica (realizar lecturas profundas de la aportación de Mumbai, Bamako o Karachi). Sin embargo, no fueron los debates sobre la articulación de las diversas expresiones organizativas y las luchas lo que atrajo la atención mayoritaria, sino el contenido del *Manifiesto de Bamako*, es decir, el debate sobre la identidad del FSM y la propuesta de ser actor en la "lucha por otro poder político"[21] . Ello contó con dos momentos, claramente mediáticos, promovidos por los firmantes del manifiesto y otros compañeros latinoamericanos: el mitin de Hugo Chávez frente a miles de personas, y otro, más restringido, la reunión del presidente de Venezuela con la Asamblea de Movimientos Sociales.

5. Mirando al futuro: los debates pendientes.

Frente a la polémica sobre el futuro del FSM que, sin duda, permeabilizará todo el debate en Nairobi, querría reflexionar sobre algunos aspectos. Las dinámicas y desarrollo de los diversos foros han puesto de manifiesto que los ritmos locales, nacionales o regionales son distintos y que las prioridades son cambiantes. Gran parte del énfasis que animó y dio vida a los primeros foros provenía de altas dosis de vivacidad y energía del Norte. Tiempos de grandes movilizaciones en América del Norte y Europa, tiempos en los que los movimientos europeos estaban en su punto más álgido y los foros eran espacios catalizadores, puntos de encuentro, momentos de intercambio y dinamización de ideas. Tiempos de euforia colectiva que nos empujaba a identificarnos y reconocernos… Hoy el Sur del continente americano vive su "momento álgido", disfruta de éxitos nada deleznables y proyecta nuevos retos frente a las políticas neoliberales.

Sus tiempos son otros[22], sus necesidades, obviamente, también. Se vive la integración latinoamericana -la relación Sur/Sur- como un reto imprescindible para conseguir que descarrilen los planes del imperio de los EEUU y si, como afirmó el presidente Chávez, "derrocamos al imperio (EEUU) en este siglo[23]", no hay tiempo que perder. Aquí hay esta mezcla de resistencias, cada una con sus grados y sus contradicciones, limitaciones e, incluso, claudicaciones. Podremos tener opiniones bien contrastadas, pero no puede obviarse que la situación política, por este dispar y contradictorio amalgama de gobernantes (Chávez, Kirchner, Tabaré, Morales, Michelle Bachelet y ahora Daniel Ortega) son, a la vez, punto de llegada de innumerables resistencias de sus pueblos, y punto de partida hacia un nuevo momento y tiempo, que convoca esperanzas y abre una posibilidad de avanzar. Para los que hemos tenido el privilegio de compartir luchas con los pueblos centroamericanos, no podemos dejar de mirar con aliento el ascenso político que se produce en el Sur del continente americano, aunque sólo sirva para consolidar espacios de libertad desde los que seguir reconstruyendo los anti-valores impuestos por el mundo-mercado, y seguir construyendo resistencias.

Por todo ello, sostengo que tiempos diferentes reclaman medidas diferentes. Estamos en pleno debate sobre el futuro del Foro Social Mundial. A grandes rasgos -no exentos de simplicidad-, dos serían las posiciones latentes. Una, la de aquéllos que desearían un foro convertido en instrumento político programático, capaz de acceder al escenario de la política formal, como insistentemente reclamaba Chávez junto a algunos miembros del Consejo Internacional del FSM y reconocidos intelectuales de la izquierda en el mencionado mitin de Caracas: Ignacio Ramonet, Bernard Cassen, Samir Amin, Waldem Bello… La otra, la de aquéllos que perseveran para que el foro continúe manteniendo su formato original, como espacio de encuentro, diálogo, articulación, canalización de energías y voluntades. Aquí hallamos a buena parte de los miembros del Comité Internacional: Antonio Martins, Chico Whitaker, Gustavo Codas... Con tal disparidad de opiniones respecto a la estrategia a seguir, se intuyen peligros.

Si nos dejáramos llevar por el entusiasmo y el clamor del "tiempo" latinoamericano y sus palpables prioridades, cabría pensar que, realmente se puede refundar el Foro Social Mundial para que sea un instrumento políticamente operativo, un instrumento transformador, capaz de hacer retroceder y ganarle bases al neoliberalismo. Sin duda, podría ser eficaz, porqué negarlo. Pero opino que debemos enfocar la reflexión desde otra óptica: ¿realmente creemos que ya hemos conseguido articular un movimiento de resistencia global? ¿No estamos aún en el proceso de integrar e identificarnos con los pueblos de otros continentes, con sus peculiaridades, expresiones organizativas diferentes y urgencias propias? ¿No existen exclusiones de clase, etnia, raza, edad, orientación sexual, género, que todavía necesitan apropiarse del Foro? Tal vez Mumbai, Bamako, Karachi (y ahora Nairobi) ¿no son la muestra del largo camino que nos queda por recorrer?

Querría acabar este recorrido por los Foros Sociales Mundiales con la pertinente y oportuna propuesta de Antonio Martins :[24]"…al menos cinco tipos diferentes y coordinados

21 Llamamiento de Bamako.
22 LEÓN I.; *El futuro del Foro Social Mundial.* En Movimiento, núm. 404-405, febrero del 2006.
23 Míting del Presidente Chávez durante el FSM de Caracas 2006.
24 MARTINS, A.; op. cit.



de acciones innovadoras parecen esenciales para que el altermundismo dé un nuevo paso:

"(...) al menos cinco tipos diferentes y coordinados de acciones innovadoras parecen esenciales para que el altermundismo dé un nuevo paso:

> Estimular la coordinación horizontal y no jerárquica, y la generación de sinergias entre las acciones transformadoras.
> Construir, a partir de los valores contra-hegemónicos y de la experiencia de las acciones locales, propuestas concretas de transformación social a escala planetaria.
> Crear mecanismos horizontales de comunicación que permitan que el Foro Social Mundial supere la fase de acontecimiento y pase a la de proceso permanente.
> Estimular la aparición de múltiples centros de análisis de la coyuntura mundial que ofrezcan pistas sobre temas, alrededor de los cuales es muy urgente la formulación de alternativas sobre regiones del mundo y saberes sociales, entre los que el altermundismo tiene mejores condiciones de expandirse.
> Consolidar la identidad de la propuesta altermundista y presentarla claramente como alternativa para un planeta amenazado por la miseria, la barbarie y la devastación, diferenciando, al mismo tiempo, un proyecto emancipador anterior."

Queda mucho por hacer. Nairobi es la próxima cita. ¡Ánimo!

Redes internacionales de ONGD para la incidencia política

Miguel González Martín
Coordinador del área de Acción Política y Redes de ALBOAN.
Vicepresidente de la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

Introducción.

El vocablo "red" se ha convertido en los últimos años en una de esas expresiones casi ineludibles en la jerga de las ONGD. Forma parte de nuestra cotidianeidad trabajar con otras organizaciones en la búsqueda de objetivos comunes y a ello dedicamos considerables esfuerzos. Según el informe sobre el sector de las ONGD, publicado por la Coordinadora Estatal en el año 2005, únicamente el 20% de las organizaciones analizadas no pertenecía a ninguna otra red -nacional o internacional- al margen de la propia Coordinadora. Aún más relevante para nuestro interés es el hecho de que el 63% de las organizaciones sí pertenece a algún tipo de red internacional.

Otro elemento significativo de nuestro panorama que nos ayuda a comprender hasta qué punto la pertenencia a "redes internacionales" es considerada hoy como un atributo de calidad de las organizaciones, es el tratamiento que se le otorga a esta cuestión por parte de diversos donantes públicos a la hora de valorar la idoneidad de una ONGD para acceder a determinados instrumentos de financiación[1]. Dicho de una forma directa y provocativa: pertenecer a redes internacionales da cierto "pedigrí" ante las financiadoras.

Sin embargo, decir que una ONGD pertenece a una red internacional no indica nada sobre el contenido de dicha pertenencia, más allá de que está integrada en un determinado tipo de estructura organizativa -aquella que, caracterizada por su horizontalidad y flexibilidad, vincula a entidades autónomas que comparten algún valor o interés- y que en dicha estructura hay presencia de organizaciones provenientes de más de un país.

Por lo tanto, lo primero que debemos hacer es tratar de delimitar el alcance de las redes internacionales a las que nos referiremos a lo largo de este artículo, ya que no todas hacen lo mismo, se estructuran del mismo modo, ni plantean los mismos interrogantes. Nuestro interés está en discutir sobre las redes internacionales de ONGD que se dedican al *advocacy*. De entrada, este término nos hace sentir incómodos ya que es difícil encontrar una traducción que dé cuenta fiel de sus implicaciones. En el ámbito latinoamericano se ha solido optar por traducirlo como "defensa", en el sentido de defender determinadas causas. Quizá en nuestro entorno cercano resuene con mayor familiaridad la expresión "incidencia política", dando a entender que lo que se busca con este tipo de acción es influir y alterar las políticas de determinadas instituciones o estados. Si no completamente satisfactoria, esta idea de "incidencia" es la que utilizaremos a efectos de este escrito, asumiendo que bajo el paraguas de tal denominación incluimos diferentes tipos de acciones y procesos (de investigación y estudios, de comunicación y difusión, de cabildeo e interlocución, de movilización, etc.) orientados a cambiar las políticas que afectan al desarrollo de los pueblos.

De modo que las líneas que siguen, centran su atención sobre aquellas redes internacionales de ONGD que tienen por objetivo la incidencia y el cambio de políticas relacionadas con el desarrollo internacional, especialmente -aunque no en exclusiva- de aquellas políticas impulsadas por organizaciones internacionales como son Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la OMC u otras organizaciones/acuerdos regionales de libre comercio, el G-8, etc. Aun siendo éste un campo todavía muy vasto, hablamos, por ejemplo, de redes que buscan una solución a la cuestión de la deuda externa, redes que abogan por la reforma del sistema de Naciones Unidas, aquellas que cuestionan los tratados de libre comercio, las que se

[1] Así, por ejemplo, la AECI, entre todos los ítems que valora para acreditar a una ONGD como elegible para sus programas consta el de su inserción en redes internacionales. Lo mismo se ha debatido en el borrador de Decreto de Programas que prepara el Gobierno Vasco.



preocupan del impacto de las políticas sobre las mujeres o sobre colectivos específicos (infancia, campesinos, pueblos indígenas, trabajadoras y trabajadores), o aquellas otras que reclaman una mayor representación de los pueblos del Sur en los arreglos e instituciones de gobierno global. Y así un largo etcétera.

La acción de incidencia de las redes se concentra sobre algunos actores internacionales que actúan como motor de la globalización neoliberal

Hecha esta amplia delimitación, el artículo pretende en primer lugar apuntar algunos factores, tanto del contexto global como de orden interno de las propias ONGD, que han empujado hacia la multiplicación e importancia del número de redes. En segundo lugar, nos detenemos a repasar cómo es su funcionamiento y los roles que cumplen. Por último, reparamos en una serie de asuntos problemáticos o debatidos que afrontan las redes internacionales para la incidencia en políticas de desarrollo. Se plantean cuestiones sobre la legitimidad de su intervención, las tensiones Norte-Sur que en su seno se viven, su relación con otros agentes que no son ONGD (movimientos sociales), etc.

Un último apunte a modo introductorio. Aunque a lo largo del texto habrá alguna que otra referencia a trabajos académicos sobre la cuestión abordada, no tiene éste la pretensión de documento de tal naturaleza, donde cada afirmación e hipótesis se ha de sostener y contrastar sobre evidencias y literatura especializada. De hecho, opto por no utilizar el sistema académico de cita y me limito a referir los autores que vaya mencionando en la bibliografía final. Por otro lado, algunos de los comentarios que aparecen a lo largo del texto tienen que ver con las intuiciones y experiencias de quien esto escribe, que participa y ha participado en diversas redes de la índole aquí descrita, algunas veces con satisfacción por el trabajo hecho, otras -he de admitirlo- con frustración porque las cosas no funcionaron. Y todas, con la certeza de que trabajar juntos, en pie de igualdad con otros diferentes en cultura, concepciones de la vida, poder y recursos, no es un camino sencillo. Más bien es un proceso de aprendizaje compartido, en el que algunas lecciones se aprenden no exentas de dolor.

¿A qué se debe la proliferación de redes internacionales para la incidencia?

Creo que hay que señalar dos factores que ayudan a explicar la proliferación de redes internacionales de ONGD en los últimos años. Un factor es de carácter contextual, y tiene que ver con la globalización. El otro es de orden interno y está relacionado con la comprensión que las propias organizaciones tienen de su trabajo.

La globalización como contexto.

Sería impensable no hacer una referencia, por rápida y superficial que ésta sea, al contexto en el que se produce la proliferación de redes internacionales para la incidencia en políticas de desarrollo internacional -redes a secas, en lo sucesivo-. Sin lugar a dudas, nos debemos referir a la globalización como escenario donde se desarrolla nuestra "función". Señalar esto no implica defender que exista un espacio "global" distinto del local. Aunque no nos podemos extender en las complejas relaciones entre lo local y lo global, sintetizadas en el término *"glocal"*, posteriormente sí mencionaremos la relevancia de tal cuestión en las redes que nos ocupan.

La globalización es entendida aquí como el conjunto de procesos que densifican e incrementan el conjunto de relaciones sociales -sean de carácter económico, político o cultural- por todo el planeta. Además, hay que tener en cuenta que la gestión de dichos procesos se lleva a cabo bajo un paradigma dominante de sesgo ideológico neoliberal, en el que prima el mercado como solución propuesta a todos los problemas sociales (esto sería el *globalismo*, en feliz distinción de Ulrich Beck). Son de sobra conocidas las tensiones sociales, políticas, económicas, culturales y medioambientales que esta globalización neoliberal ha contribuido a agudizar. Y frente algunas de tales manifestaciones, las sociedades y las organizaciones actúan, haciendo frente a algunos actores que emergen como importantes conductores de este tipo de globalización y cuestionando sus políticas. Este esquema, que puede ser sintetizado en "la globalización, encarnada en ciertos actores, ha proporcionado nuevos temas o les ha dado una dimensión diferente, y por tanto, las organizaciones responden a esos temas en la dimensión global correspondiente, valiéndose de la estructura de red internacional *(estructuras de movilización)*", es, ciertamente, simple y lineal y requiere un mínimo desarrollo.

Parece claro que la acción de incidencia de las redes se concentra sobre algunos actores internacionales que actúan como motor de la globalización neoliberal. Nos referimos a organismos ya citados, como la OMC o el FMI, pero también a grandes empresas trasnacionales. La emergencia de dichos actores propiciaría una dinámica de achicamiento del espacio político de los estados, que se verían despojados de su capacidad para tomar decisiones y elaborar políticas más adecuadas a su situación y necesidades. Es decir, determinadas decisiones y políticas que se tomaban y elaboraban en el espacio estatal y, por lo tanto, estaban sometidas a los procesos

democráticos propios de tal ámbito, ahora se desplazan a esferas e instituciones trasnacionales que, básicamente, carecen de legitimación y control democrático y que no rinden cuentas a las personas que se ven afectadas por sus políticas y actuaciones.

¿Qué hacemos prestando servicios para mitigar los efectos más duros de las políticas neoliberales? ¿No deberíamos estar cuestionando las políticas que generan tales efectos? Hacerse tales preguntas y comenzar a responderlas está en el origen de la creciente presencia de ONGD en el ámbito de la incidencia política.

En consecuencia, existen unas políticas elaboradas en ámbitos internacionales *(temas)* y es en ese espacio donde la sociedad se está organizando en redes para dar respuesta, dando lugar a la emergencia de otro *actor*, que sería una incipiente sociedad civil global, articulada en redes internacionales como nueva *estructura de movilización*. La posibilidad de la emergencia de este nuevo actor sería también consecuencia -positiva en este caso- del proceso de globalización. Esto es debido a que, además de temas, para la articulación de redes internacionales es preciso la existencia de *oportunidades políticas.* Algunas de estas oportunidades se están produciendo en el ámbito internacional (conferencias temáticas de Naciones Unidas y otras cumbres, foros sociales, procesos consultivos establecidos por distintas instituciones, etc.).

Sin embargo, no poca gente está abogando por mantener ciertas cautelas ante un excesivo optimismo sobre la creación de una sociedad civil global[2]. En un reciente estudio sobre el movimiento por la justicia global patrocinado por el Instituto de Investigación sobre Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD) se pone de manifiesto cómo, tanto las oportunidades políticas como las estructuras de movilización, permanecen fuertemente condicionadas por la situación nacional e incluso local. Es cierto que en el pasado reciente se han abierto espacios de participación transnacionales, pero también lo es que el acceso a estos sigue siendo selectivo y complicado para muchas organizaciones. Las redes internacionales pueden ser un buen espacio para la búsqueda de alianzas que permitan el acceso a dichas oportunidades, pero ello dependerá en buena medida de las redes que existan en la esfera doméstica. Esto nos lleva a un punto al que retornaremos en el último apartado sobre retos: la sobre-representación de determinadas organizaciones y las consecuencias que ello tiene sobre la legitimidad y la eficacia de la acción de incidencia.

De forma análoga a cómo se generan los interrogantes sobre la emergencia de una sociedad civil global, surge una pregunta sobre lo que aquí hemos llamado temas. Hay, sin duda, políticas económicas de carácter global, pero una excesiva atención a las instituciones internacionales provoca que en ocasiones queden infravaloradas las responsabilidades y concreciones de esas políticas que se diseñan a nivel doméstico y local por los responsables políticos nacionales. De nuevo aparece aquí la tensión global-local que atraviesa no sólo las políticas sino también las respuestas y formas de organización frente a ellas. Esto no es una pura reflexión teórica. En las redes internacionales este elemento puede y suele ser fuente de debate, controversia e incluso desencuentro, reflejando en ocasiones una cierta dicotomía Norte/Sur. De una u otra lectura de la situación nacen énfasis y estrategias diferentes. En el fondo, aquí subyacen distintas formas de entender el sentido y alcance de la "soberanía nacional". En muchos activistas y organizaciones del Sur, la soberanía de sus pueblos actúa como un fuerte elemento de motivación y como un objetivo explícito. Soberanía frente a la intervención ilegítima de actores internacionales dominados por los países ricos que imponen unas políticas y constriñen las opciones. Sin embargo, muchos activistas y organizaciones, que suelen ser del Norte, se sitúan en una perspectiva "post-soberanista".

La evolución de las ONGD en nuestro entorno.

Una vez perfilado el contexto de la globalización, también debemos referirnos a las circunstancias internas que están en la base de la emergencia de las redes internacionales de ONGD. Hablando en términos generales, el sector de las ONGD en nuestro país es de los más jóvenes de Europa occidental por razones históricas obvias. En consecuencia, la evolución que organizaciones similares han vivido en otros países europeos durante cinco décadas se está produciendo a un ritmo mucho más acelerado en nuestro entorno, quizá sin tiempo suficiente para que se incorporen plenamente los aprendizajes y estilos de trabajo precisos. En un artículo "clásico" del ya fallecido Ignacio de Senillosa, del año 1996, y sirviéndose de tipologías desarrolladas por autores como D. Korten, mencionaba la evolución sufrida por las ONGD en los países ricos, concretando dicho recorrido en cuatro "generaciones de ONGD": la asistencialista de los años 50, la desarrollista de los 60, la del desarrollo endógeno de los 70 y la del empoderamiento de los 80-90.

[2] La propia expresión "sociedad civil" está revestida de gran ambigüedad y es seriamente debatida.



Una década después, habríamos inaugurado ya una quinta etapa, conformada por organizaciones que entienden su trabajo de cooperación internacional para el desarrollo más que como prestación de servicios, como influencia sobre las decisiones que instituciones públicas y privadas toman en el mundo y que afectan al desarrollo. Dicha etapa, como veníamos diciendo, empezó a gestarse a primeros de los noventa entre ONGD británicas, con la también clásica distinción de M. Edwards entre "development as delivery" y "development as leverage" (prestación de servicios vs. influencia). Tal evolución se produce en un marco de auge del neoliberalismo y de replanteamiento de la eficacia de la ayuda. Las preguntas fundamentales que las ONGD se hacen en ese momento se podría formular de la siguiente manera: ¿qué hacemos prestando servicios para mitigar los efectos más duros de las políticas neoliberales? ¿No deberíamos estar cuestionando las políticas que generan tales efectos? Hacerse tales preguntas y comenzar a responderlas está en el origen de la creciente presencia de ONGD en el ámbito de la incidencia política, tanto a nivel nacional como internacional.

Creo que las reflexiones anteriores y las prácticas derivadas de las mismas han ido alcanzando paulatinamente nuestro mundo de las ONGD de ámbito estatal y con ellas, una mayor presencia en redes internacionales de incidencia. Sin embargo, la impresión es que todavía hay un largo camino por recorrer. Hay una asunción discursiva sin ambages de la lógica anterior: la necesidad de incidir en las políticas, incluidas las internacionales, para poder marcar alguna diferencia en la vida de los grupos excluidos y contribuir a un mundo más justo. No obstante, todavía está por llegar un cambio más profundo, organizativo y cultural, que prepare a nuestras entidades para la participación activa en la labor de incidencia a nivel internacional. ¿Cuánto esfuerzo (humano, económico, etc.) destinamos a esta cuestión?[3] ¿Van surgiendo departamentos especializados en nuestras organizaciones? ¿Las dinámicas internas de las organizaciones, con su tradicional división entre departamentos de "proyectos" y "sensibilización", son las más adecuadas para afrontar la labor de incidencia a nivel internacional? ¿Tenemos la formación adecuada? Me quiero detener un instante en esta última cuestión. Es interesante observar cómo, en general, la gente de las ONGD del estado hemos desarrollado en unos pocos años unas competencias técnicas notables en la gestión del ciclo de proyectos. Esa ha sido la "moda" formativa de los años 90 para los técnicos de ONGD. Es esperable que en los próximos años vayan surgiendo posibilidades formativas para adquirir otras destrezas más relacionadas con la incidencia política, área en la que es evidente nuestra bisoñez. A ello deberían colaborar, desde ya, las no pocas universidades que ofrecen formación específica de postgrado sobre cooperación al desarrollo. Uno tiene la impresión de que todavía los temas de gestión de proyectos reciben una atención desproporcionada en relación a otras facetas de creciente relevancia en las organizaciones.

> **Los temas de gestión de proyectos reciben una atención desproporcionada en relación a otras facetas de creciente relevancia en las organizaciones.**

De todos modos, una respuesta sesgada y demagógica a estas cuestiones formuladas podría pintarnos un panorama más oscuro de lo que, entiendo, es la realidad. No son cuestiones sencillas, que se resuelven de la noche a la mañana. Su respuesta no está únicamente en el interior de nuestras propias organizaciones, sino también en el ambiente, en las percepciones y expectativas sociales que existen sobre las ONGD[4], etc. También en las financiadoras públicas y privadas, en nuestros socios y donantes particulares y quizá en cierta cultura política "delegadora" que entiende que son únicamente los partidos políticos e instituciones los que deben encargarse de estos asuntos.

¿Cómo trabajan y se organizan las redes internacionales de incidencia?

Después de haber analizado el contexto externo e interno de las redes de incidencia, queremos señalar en este apartado algunas cuestiones organizativas y de funcionamiento referentes a las mismas.

[3] Según el informe del año 2005 sobre el sector de la CONGDE antes citado, el apartado de investigación, estudios y publicaciones se lleva el 0,9% del presupuesto de las ONGD analizadas y el 3,2%, la sensibilización y la educación para el desarrollo. La incidencia política no aparece explícitamente como rubro, lo cual ya dice algo en sí mismo. Tampoco aparece desglosado el gasto dedicado a participar en redes internacionales, lo cual es más comprensible, ya que las redes pueden concebirse más como un instrumento de acción en las diferentes áreas, que como un fin en sí mismas.

[4] Según el informe de la CONGDE sobre percepción social de las ONGD, "Así nos ven (...)", en el que los encuestados debían enunciar tres ámbitos de actuación de las ONGD entre una lista de respuestas posibles, tan sólo el 1,56% de las respuestas (ojo, no de las personas encuestadas) mencionan la incidencia política. Un detalle, anecdótico pero elocuente, de la concepción social de nuestro trabajo es la expresión cada vez más extendida de "ser una ONG". Cuando a alguien se le pide un comportamiento bienintencionado, gratuito, desinteresado, etc., la respuesta suele ser "¿te crees que soy una ONG?" Hace unos años la respuesta hubiera sido "¿te crees que soy un beato?". No quiero decir que esos valores no estén ni deban estar presentes en nuestras organizaciones. Al contrario, algunos de ellos constituyen sin duda parte del acervo de valores sobre los que queremos asentar "otro mundo posible". Se trata de un apunte "costumbrista" que quiere poner carne a la estadística mencionada.

Con diferentes funciones y roles hacia dentro.

Algunas preguntas que se suelen plantear en todo tipo de organizaciones, pero particularmente en las redes internacionales, en algunos momentos de dificultad son: ¿para qué existe la red? ¿cómo debe funcionar? ¿qué funciones son de la red y cuáles de los miembros? Estas preguntas suelen llegar después de algún tiempo, incluso mucho tiempo, invertido en el trabajo en red y tras darse cuenta que los frutos esperados se hacen esperar. Las cuestiones organizativas, la "operativa diaria" en las redes internacionales, siempre son fuente de dolores de cabeza. Es necesario entonces aclarar qué tipo de red queremos, con qué estructura, etc. Para ello puede servir mirar a la red desde una perspectiva funcional y del rol que juega. E. Mendizábal, en un trabajo para el *Overseas Development Institute*, plantea la existencia de dos roles distintos que desempeñan las redes.

En principio, las organizaciones se asocian en redes con el objetivo de ser más efectivas en su acción de incidencia.

Hay, en primer lugar, un tipo de red que cumple el rol de "agencia"[5]. Esto quiere decir que se encarga a la propia red la promoción del cambio de políticas que se persigue. En tal sentido, es la red la que se convierte en agente principal del cambio y las organizaciones miembro vuelcan sus recursos en ella. El segundo tipo de red sería la red de "apoyo". El flujo de recursos (económicos, técnicos, políticos, de información, etc.) correría en el sentido inverso. En este caso, serían las ONGD miembro quienes ostentarían la "agencia" y la red serviría para potenciar ésta en cada una de ellas. Esta división analítica no se da tan pura en la vida real, pues las redes tienen algo de agentes y algo de soporte. Pero a la hora de concebir el trabajo puede ayudar saber dónde se sitúa el acento, si en la dimensión "agencia" o en la de "apoyo". Las necesidades estructurales y de funcionamiento pueden ser diferentes en unos casos o en otros. También se dan casos en que redes que comienzan trabajando como "apoyo" terminan ejerciendo el papel de "agentes" principales del cambio.

Asimismo, además del papel de la red es interesante reseñar las cosas que hacen, entendidas como funciones. Siguiendo de nuevo a Mendizábal, señalamos cinco funciones distintas que cumplen las redes en su dinámica interna:

- **Filtran**, es decir, deciden qué información es valiosa y cuál no.
- **Amplifican**, esto es, convierten ideas o hechos poco conocidos o poco comprensibles en temas más populares.
- **Invierten**, o lo que es lo mismo, ofrecen medios y recursos a sus miembros para que lleven a cabo mejor su misión.
- **Convocan**, es decir, ayudan al encuentro de gentes y grupos diversos.
- **Crean comunidades**, mediante la promoción de determinados valores compartidos.

No se trata de funciones excluyentes unas de las otras, ya que las redes pueden cumplir más de una a la vez. Pero de nuevo, esta clasificación nos ayuda a situar el tipo de red que queremos y cuál debe ser la estructura más eficaz para cumplir sus objetivos. Sobre el esqueleto de estas tipologías de roles y funciones pasamos a describir en el apartado siguiente, las tácticas. Como veremos, éstas guardan mucha relación con aquéllas en su forma de llevarlas a cabo.

En busca de la influencia hacia fuera.

En principio, las organizaciones se asocian en redes con el objetivo de ser más efectivas en su acción de incidencia, especialmente en aquellos ámbitos donde en solitario la organización no llega, o por el valor añadido que el trabajo en red supone para su causa. Sin embargo, el objetivo de influir y alterar las políticas de desarrollo de instituciones internacionales no es sencillo. ¿Cuáles son las tácticas que emplean las redes? En un importante trabajo sobre redes de incidencia, las profesoras Keck y Sikkink, a quienes seguimos flexiblemente en este subapartado, establecen una tipología de tácticas empleadas por las redes para alcanzar algún grado de influencia. Concretamente, hablan de cuatro tácticas: la política de la información; la política simbólica; la política de la búsqueda de influencias y la política de rendición de cuentas.

La información es un elemento fundamental en la vida de las redes de incidencia. Hay quien define a las mismas esencialmente como estructuras comunicativas. La información es en buena medida lo que vincula a las organizaciones "enredadas". Y a través de la información las redes buscan tener influencia, ya que son proveedoras de fuentes alternativas de conocimiento que puede orientar tanto la acción de movilización como la toma de decisiones políticas. La información que generan las redes es de diferentes naturalezas. Por un lado, está toda la información y el análisis riguroso que las redes internacionales promueven y producen cada vez con mayor calidad, apoyadas muchas veces por especialistas académicos del ámbito que se trate. Esto se vuelve más fre-

[5] No en el sentido de una institución, sino en el de quien es capaz de hacer algo.



cuente cuando determinadas cuestiones se han querido relegar al ámbito técnico para sacarlas del debate político y también a medida que las redes han buscado aumentar su credibilidad y legitimidad en la pericia técnica sobre algunas cuestiones. Pero este tipo de información no es el único que las redes utilizan. Junto a él, y con distinta función, estarían los testimonios de gente afectada por las políticas de las que se trate. El testimonio está orientado a persuadir al público para que apoye las acciones o reivindicaciones de la redes. Normalmente, los testimonios pasan por un proceso de interpretación para que llegue de una manera comprensible a su destinatario. Es importante ser conscientes de que estos procesos de investigación del impacto de políticas, de recogida y filtrado de testimonios, etc., tienen un componente político en sí mismo en el interior de las redes, al incidir en las relaciones entre los diferentes miembros de la misma.

La incidencia política es uno de esos terrenos en los que la medición del impacto se complica enormemente.

La interpretación simbólica de los acontecimientos también forma parte de las tácticas de influencia de las redes. Dar un sentido a determinados eventos y convertirlos en símbolo ayuda en el proceso de atraer voluntades y crear conciencia sobre las cuestiones. Un ejemplo cercano serían los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A pesar de que se han resaltado importantes debilidades en su formulación y clamorosas ausencias en la agenda internacional de desarrollo que encarnan, las redes los han convertido en un símbolo utilizado para generar conciencia sobre las injusticias globales y para exigir responsabilidades a quienes los suscribieron.

Esto último hace referencia a la **política de rendición de cuentas,** que busca apoyarse en declaraciones y compromisos discursivos “arrancados” a las instituciones para avergonzar a aquéllas que no cumplen.

Por último la **búsqueda de influencia** sobre actores poderosos nos sitúa frente a la estrategia de algunas redes consistente en involucrarse en el diálogo a través de espacios cedidos por las propias instituciones. La decisión de involucrarse en este tipo de acción suele ser políticamente sensible y ha de estar estratégicamente sopesada. Las redes utilizan tácticas que se pueden situar en el continuo que va desde la confrontación a la cooperación, en función de actores, temas y circunstancias. En cualquier caso, es importante que se trate de una decisión tomada estratégica y democráticamente, y bajo la conciencia de que la influencia corre en la doble dirección.

¿Cómo evaluar la acción de las redes de incidencia?

La incidencia política es uno de esos terrenos en los que la medición del impacto se complica enormemente. Y si quien ejerce esa incidencia es una red internacional, en conexión con otras, la cosa se complica aún más. Nunca es fácil atribuir resultados a acciones concretas, y menos en la incidencia política practicada por las redes. Sin embargo, a medida que las organizaciones nos lancemos más por esa ladera, se nos van a demandar resultados. ¿Cómo lo haremos?

Las autoras que citábamos en el apartado anterior, Keck y Sikkink, han propuesto una suerte de escala o estadios cualitativos en los que situar el grado de influencia que tiene una red. El primer escalafón de la influencia se sitúa en la capacidad de poner el tema que ocupa a la red en el **orden del día**. Es decir, generar atención sobre una cuestión que está olvidada o soterrada bajo otras prioridades. En segundo lugar, una vez situado el problema sobre la mesa, se puede valorar en qué medida las organizaciones internacionales objeto de la incidencia asumen el tema en sus **discursos,** y en qué términos lo enmarcan. No obstante, hay que ser conscientes del peligro que entraña la cooptación de los discursos por parte de las instituciones, que pueden rebajarles su carga crítica. Un tercer estadio de influencia se situaría en la influencia sobre los **procedimientos** institucionales, es decir, analizar si se producen cambios en la forma de definir políticas (si se abren e institucionalizan espacios para la participación, por ejemplo). La cuarta etapa de influencia consiste en ver si **han cambiado las políticas** (objetivo final de la red). Pero las autoras señalan una quinta etapa que va algo más allá, aunque no siempre es fácil distinguirla de las dos etapas anteriores: no sólo evaluar el cambio en las políticas, sino también en el **comportamiento** de los actores.

Este marco de evaluación es interesante, pero a mi modo de ver, no es suficiente. Porque si en el ámbito del desarrollo en general, cada vez es más importante evaluar no sólo los resultados sino también los procesos, esto se muestra particularmente relevante en estructuras como son las redes, en esencia relacionales. Por lo tanto, es necesario evaluar cómo son los procesos que conducen a los resultados que proponen Keck y Sikkink. En tal sentido, hay algunos elementos que se deben sopesar en las redes internacionales y que tienen que ver con su propio funcionamiento: la democracia interna, el sentido de pertenencia y la apropiación de las posiciones por parte de los miembros, el reflejo de la diversidad cultural e ideológica de la red, la claridad de las estructuras de gobierno y la inclusividad en los procesos

de toma de decisiones, la complicidad en el lenguaje y estrategias que se va creando, los aprendizajes y sistematizaciones de las experiencias, el significado de los logros a nivel local, las relaciones y alianzas que la red es capaz de generar entre otras redes y movimientos, la credibilidad de sus posiciones en relación con la legitimidad de sus reclamos, etc..

Existen redes que, unidas fuertemente por ideales o convocadas por fuentes de inspiración similares no dan el paso a la acción. Se quedan en el "encantados de habernos conocido. Y ¿ahora qué?".

Algunas tensiones que superar con creatividad

En este apartado final del artículo vamos a recoger algunos retos y tensiones que se viven en el mundo de las redes internacionales.

Muchos "pequeños" asuntos, ¿una visión compartida?

Uno de los fenómenos que destacábamos desde el principio es la proliferación de redes internacionales para diversos temas de políticas de desarrollo, desde los más generales hasta otros más específicos. Una reflexión bastante habitual en el mundo de las redes es la necesidad de contar con un objetivo político muy concreto, entorno al cual, si es posible, generar alianzas con actores que a priori pudieran parecer extraños compañeros de viaje, en aras de mayor efectividad. Cuanto más definido y concreto sea el objetivo, mayor posibilidad de influir y tener éxito. De este modo, aparecen redes con finalidades muy concretas, ya sea, por ejemplo, conseguir un tratado internacional que prohíba las minas antipersonales, lograr una excepción de salud pública al tratado sobre propiedad intelectual de la OMC para conseguir el acceso a medicamentos contra el SIDA, proponer un reparto de cuota de voto más eficaz en el Banco Mundial, o llevar un caso de prácticas comerciales ante una jurisdicción de derechos humanos. Tejer redes en torno a temáticas muy focalizadas siempre es menos difícil que hacerlo sobre cuestiones más amplias.

Sin embargo, aquí surge la pregunta sobre la importancia de los valores de fondo, sobre si realmente se comparte la misma visión, tanto entre los miembros de la red como a través de las diversas redes de temáticas concretas que existen. Formulada la cuestión de otro modo, ¿la agregación de cambios concretos, parciales y sectoriales nos ayuda a abordar las inequidades estructurales que genera la globalización neoliberal? De nuevo estas son más que preguntas retóricas. La experiencia enseña que a veces son fuente de "atasco" en las redes y, especialmente, son debates que se interponen en la generación de coaliciones más amplias.

En el estudio de los movimientos sociales (antiguos y nuevos) hay un elemento que ocupa un lugar importante, y es la cuestión de la construcción de marcos de comprensión *(framing)* que sirven para dar sentido a las cosas que pasan, explicar las causas de los fenómenos y orientar y explicar la acción y el propio lugar en el mundo, es decir, crear identidad. Es difícil que una red funcione sin la existencia de explicaciones e identidades compartidas sobre lo que pasa y sobre cómo se puede avanzar hacia otro tipo de sociedad. Por supuesto, los valores únicamente no sirven para movilizar y llevar a cabo acciones concretas. Porque, hay que decir, también existen redes que, unidas fuertemente por ideales o convocadas por fuentes de inspiración similares no dan el paso a la acción. Se quedan en el "encantados de habernos conocido. Y ¿ahora qué?".

En el estudio para UNRISD mencionado antes, sus autores proponen que puede existir una especie de marco de comprensión maestro (la lucha contra el neoliberalismo, la solidaridad global, p.e.) que a su vez se despliega en marcos de nivel intermedio que vinculan ese marco más general con las realidades que se viven en lo local. Una cuestión que afecta a algunos elementos organizativos de la red -a su inclusividad, democracia, etc.- es si las visiones de todos los miembros son recogidas y reflejadas. No es infrecuente escuchar que las redes internacionales son una fuente de penetración de ideas, visiones y valores occidentales en los espacios del Sur.

Según esta crítica, las ONG del Norte contribuyen a que los movimientos sociales del Sur se "oenegeicen", restándoles capacidad crítica y de movilización de masas. No se puede negar que algo de esto puede haber sucedido. Realmente, cuando estamos trabajando juntas organizaciones del Norte y del Sur en temas globales y las cosas no funcionan como nos gustaría, los del Norte podemos vernos tentados a recurrir al argumento de que "nosotros tenemos una visión global y los del Sur en realidad están muy pegados a la práctica del día a día", por eso "no aciertan a ver los vínculos entre determinado problema global y lo que sucede a pie de calle". Por lo tanto, hemos de transmitirles esa visión (ya sea a través de formación, *capacity building*, etc). Pero también es cierto que otras redes son espacios de diálogo que surgen reforzadas y enriquecidas de la confrontación y nego-



ciación de visiones y valores. He tenido la suerte de ver cómo alguna red formada en exclusiva por agencias del Norte ha cambiado su visión del tema que la convocaba, su agenda política y su metodología de trabajo después de un proceso de deliberación con algunos socios del Sur.

Cada vez más, quienes trabajamos en los departamentos de incidencia y en el de proyectos queremos vincular de forma más estrecha nuestras respectivas tareas, pero no resulta nada sencillo.

¿En nombre de quién?

Tal vez el cuestionamiento sobre la legitimidad del trabajo de incidencia de las ONGD no ha llegado a nuestro entorno más cercano como sí lo ha hecho en otras esferas, y en la internacional especialmente. Ello se debe a que, probablemente, aún no acabamos de "pisar callo" o "tocar hueso". Pero es una cuestión que nos va a llegar si seguimos profundizando nuestro compromiso con la incidencia.

La cuestión la planteó muy crudamente el conocido analista liberal Martín Wolf en un artículo en el *Financial Times* en 1999: "la pretensión de las ONG de representar a la sociedad civil como un todo y, como tal, de poseer una legitimidad que rivaliza e incluso excede la de los gobiernos electos es escandalosa". La formulación es exagerada, sin duda, ya que no creo que las ONGD pretendan ser representantes sin más de toda la sociedad, ni de los países del Sur, ni de sus habitantes más pobres. Aquel motivador lema de ser "voz de los sin voz" hoy ya no es suficiente en este terreno. La participación activa en los procesos de elaboración de las políticas hay que justificarlo y a ello han dedicado esfuerzos importantes las ONGD.

Existen diferentes vías para abordar este asunto. Son lo que Hudson llama "cadenas de legitimidad", y no son exclusivas, sino que se presentan en diferentes combinaciones.

Una primera vía transcurre por la lógica de los derechos. Lo que está en juego son derechos universalmente reconocidos, para todos y todas, así que claramente son cuestiones de interés público las que están involucradas en los debates. Esta vía presenta la dificultad de demostrar la causalidad entre determinadas políticas y la violación concreta de derechos, como bien saben quienes han intentado someter a la jurisdicción de derechos humanos a algunas instituciones internacionales.

La segunda aproximación implica abordar un esfuerzo especial por rendir cuentas de lo que hacemos, tanto hacia nuestras asambleas y patronatos, a nuestros socios y donantes, como a la sociedad de la que formamos parte. Pero no se acaba ahí la rendición de cuentas. También hemos de intentar que ésta vaya "río abajo", es decir, hacia aquellos a quien decimos defender, a través de las organizaciones del Sur. Algunas redes y organizaciones internacionales están ensayando fórmulas, como contar con presencia de personas del Sur en sus juntas, patronatos y otros órganos de gobierno. Mover el secretariado de la red a un país del Sur suele ser una opción también en boga.

Por último, otra tercera vía bastante común es la del conocimiento y experiencia sobre las cuestiones de desarrollo. Según esta lógica, nuestra presencia y conocimiento de los países del Sur, en primera línea del lugar donde las políticas impactan, nos revestiría de autoridad para participar en la configuración de dichas políticas. Sin embargo, no siempre es fácil establecer la relevancia que nuestro trabajo de "proyectos" pueda tener para algunos temas de incidencia y su conexión directa. Hay ocasiones en la que puede ser bastante directo, pero otras no. Por ejemplo, si trabajamos y apoyamos proyectos que buscan el desarme, la desmovilización y la reintegración de menores soldado, podemos reclamar un conocimiento y experiencia en la cuestión cuando se trate de establecer políticas que impidan tales prácticas, o en el seguimiento y denuncia de los mismos. Pero parece algo mucho más mediatizado, por ejemplo, establecer el vínculo entre nuestro apoyo a pequeños proyectos productivos o de comercialización con nuestro posible trabajo para reformar los procedimientos de decisión en la OMC.

Esta tercera senda topa a su vez con problemas organizativos de nuestras propias entidades. Crecientemente, quienes trabajamos en los departamentos de incidencia y en los de proyectos queremos vincular de forma más estrecha nuestras respectivas labores, pero no resulta nada sencillo. Las lógicas, tiempos y requerimientos de los respectivos trabajos en ocasiones corren trayectorias divergentes. Por último, las relaciones con los socios del Sur pueden estar muy marcadas por el componente económico, con lo cual entrar en otro tipo de relaciones orientadas a la incidencia y compartiendo redes no es fácil. Hay casos en que socios del Sur se pueden ver forzadas por sus aliados del Norte que les financian, para que entren en cuestiones de incidencia que no forman parte de sus prioridades, intereses o capacidades. Y ello, porque las ONGD norteñas podemos ir al Sur en busca del *santo grial* de la legitimidad. A veces, al

precio de dar al traste con relaciones que ha costado mucho tiempo erigir. En sus formas más benignas, está búsqueda en el Sur está teñida de ingenuidad que pasa por alto las diferencias de clase, etnia, género, etc. que se producen también en el allí. En sus peores formas, supone una auténtica cosificación y manipulación del Sur. Quizá una puerta de salida sea remarcar la necesidad de "empoderamiento" en la relación con nuestros socios del Sur, entendiendo empoderamiento no únicamente como "formación" encaminada a entender nuestros temas, sino como capacidad real de decisión y de marcar nuestras agendas de incidencia.

En el fondo, la segunda y tercera vía apuntan hacia el núcleo de cómo son nuestras relaciones con los socios del Sur y plantean la cuestión de si en ellas no reproducimos esquemas paternalistas o de dependencia que decimos haber superado.

¿Más allá de la dicotomía Norte / Sur?

Quizá una de las claves tanto para la legitimidad como para la comprensión de nuestras relaciones con los aliados del Sur tenga que ver con una superación de algunas dicotomías muy presentes en nuestro pensamiento y lenguaje, como son Norte / Sur, rico / pobre, etc. Esto no supone echar un tupido velo sobre las diferencias de poder y recursos que existen entre diferentes organizaciones. Superarlo más bien se refiere a la toma de conciencia de que todos y todas compartimos la condición de ciudadanos de este mundo y que todos y todas, de distinta manera, nos vemos afectados por el rumbo que lleva nuestro planeta y por los problemas que genera la globalización neoliberal, en el Norte y en el Sur. Y todos y todas compartimos el compromiso en la construcción de un mundo donde la vida digna sea patrimonio de todas las personas. Ésta es otra clave desde la que relacionarse, muy distinta a la que propicia un vínculo basado en la financiación de proyectos.

Las redes internacionales de ONGD para la incidencia están abriendo un espacio para que, más allá del objetivo político concreto que persiguen, las organizaciones y personas del Sur y el Norte nos encontremos y trabajemos en pie de igualdad, tratando de comprender juntos los vínculos entre lo macro y lo micro, con sus efectos acá y allá. Creo que trabajar en red con organizaciones del Sur es una gran oportunidad para propiciar un cambio en las propias ONGD del Norte, en su forma de entenderse y de entender el mundo, en su manera de organizarse, en su estilo de comunicarse con su sociedad de origen. Ojalá sepamos leer bien esta oportunidad. Contamos con la "ventaja" de llegar un poco tarde a este proceso para empezar a construir con los materiales adecuados.

BIBLIOGRAFÍA.

BECK, U.; *¿Qué es la globalización?* Paidos, 1998.

CONGDE; (a) *Informe sobre el sector de las ONGD 2004.* A www.congde.org. 2005.
_ _ _ _ _ _ _(b) *Informe sobre percepción social de las ONGD "Así nos ven"*. A www.congde.org . 2005.

EADE, D.; i LIGTERINGEN, E.; (eds.) *El debate sobre el desarrollo y el futuro de las ONG*. Cuadernos de Cooperación. Intermón-Oxfam. 2004.

EDWARDS, M.; i HULME, D.; *Making a difference: NGOs and development in a changing world.* Londres, Earthscan. 1992.

GIUGNI, M.; et al.; *The Global Justice Movement.How Far Does the Classic Social Movement Agenda Go in Explaining Transnational Contention?* UNRISD, Ginebra. Accessible a www.unrisd.org. 2006.

HUDSON, A; *Making the connection: Legitimacy claims, legitimacy chains and Northern NGO's Interantional Advocacy*. A Lewis, D. i Wallace, T. (eds) *New Roles and Relevance. Development NGOs and the Challenge of Change.* Kumarian Press, Hartford. 2000.

KECK, M. i SIKKINK, K.; *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Cornell. 1998.

MENDIZÁBAL, E.; *Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks*. ODI Working Paper 271. Londres. A www.odi.org.uk. 2006.

SENILLOSA, I. de; *El papel de las ONGD en el Norte. A Conferencia Sur-Norte "Juntos para la erradicación de la pobreza"* Intermón. 1996.

De la ofensiva popular a los gobiernos de izquierda

Raúl Zibechi
Periodista.

La ofensiva de los movimientos sociales latinoamericanos, entre fines de los años 90 y comienzos del nuevo siglo, consiguió deslegitimar el modelo neoliberal asentado en el Consenso de Washington y abrió paso a la instalación de gobiernos progresistas y de izquierda en importantes países del continente. De ese modo, el ciclo de protesta cinceló un escenario abarrotado de ambigüedades, donde las transparencias del pasado reciente dieron paso a opacidades y confusiones que, ironías de la historia, se están volviendo contra los mismos movimientos que tallaron la actual coyuntura.

Desde el Caracazo de 1989, pasando por la media docena de levantamientos indígenas en Ecuador, hasta las insurrecciones en Argentina (diciembre de 2001) y Bolivia (guerra del agua, 2002, guerras del gas, 2003 y 2005), la actividad de los movimientos ha sido capaz de derribar gobiernos, frenar procesos de privatizaciones y, sobre todo, erigir a los antiguos habitantes del sótano -los excluidos o marginados- en actores centrales de las luchas sociales. Los movimientos rurales y urbanos, de campesinos, indios, desocupados y otros, están en la base de la llegada al poder estatal de gobiernos como los de Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner en Argentina, Luis Inácio Lula da Silva en Brasil, Lucio Gutiérrez en Ecuador, Tabaré Vázquez en Uruguay y Evo Morales en Bolivia. Aún en los países en los que no se produjeron cambios en la jefatura de los estados, la presencia de los movimientos ha sido determinante para crear una nueva coyuntura. La Otra Campaña impulsada por el zapatismo, la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y la movilización contra el fraude electoral en México, han modificado la relación de fuerzas en ese país. Algo similar puede decirse acerca de lo que sucede en Perú, Colombia y Paraguay, países donde los gobiernos aliados de Washington de Alan García, Álvaro Uribe y Nicanor Duarte no pueden ignorar las agendas y las demandas de los movimientos sociales. Incluso en Chile, el país más estable de la región, el movimiento estudiantil está forzando al gobierno de la socialista Michelle Bachelet a tener en cuenta los reclamos de los jóvenes. La traición al movimiento popular del gobierno ecuatoriano de Gutiérrez no consiguió la estabilización y, aún debilitado, el movimiento indio sigue siendo un actor de primer nivel para superar la crisis política que arrastra ese país.


Hugo Chávez en el FSM. Autor: FCONGD

Tres realidades contradictorias.

Unos años atrás, en el seno de esos movimientos, los temas a debate giraban en torno a la forma de combatir las privatizaciones, las políticas de flexibilidad laboral, asegurar el control de los recursos naturales por parte de los estados nacionales, el no pago de la deuda externa y cómo potenciar la movilización autónoma de los movimientos para conseguir estos objetivos.

Ahora los movimientos del continente enfrentan tres situaciones completamente diferentes, según las diversas reali-



dades nacionales. En primer lugar, aparecen aquellos países en los que se mantienen en el gobierno fuerzas de la derecha neoliberal, como Colombia, México, Paraguay y Perú, por nombrar los casos más destacados, a lo que habría que sumar la mayoría de los países centroamericanos. Con diferentes énfasis, en estos casos luchan contra la agenda del gobierno de George W. Bush, implementada por las élites locales. En Colombia, el país paradigmático de este grupo, se trata de abrir espacios de participación popular en un panorama de honda polarización político-militar provocada por la guerra y la ofensiva de los grupos paramilitares que controlan porciones decisivas del territorio nacional. La movilización de los indígenas del sur, agrupados en el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC, integrante a su vez de la ONIC), de los campesinos y los desplazados por la guerra, de algunos sindicatos fuertemente reprimidos por patronales y Estado y la actividad de los movimientos cívicos, ha conseguido ampliar sus espacios pese a la criminalización de la protesta social. La emergencia electoral del Polo Democrático, que consiguió romper el tradicional bipartidismo liberal-conservador, está vinculada a la resistencia de estos movimientos.

La región andina parece ser la mayor fuente de conflictividad, donde la agenda de Washington tiene más presencia y los movimientos se manejan en un escenario en el que predominan la polarización social, el militarismo y la represión abierta.

Los gobiernos de Perú y Colombia, como anteriormente Chile y los países centroamericanos, han cedido a las presiones de Washington firmando Tratados de Libre Comercio (TLCs) que erosionan la soberanía nacional y abren sus economías al apetito de las multinacionales. La sorpresiva victoria electoral de Rafael Correa en Ecuador, apoyado por los movimientos sociales, puede abrir una situación de mayor inestabilidad, ya que se comprometió a cerrar la base militar estadounidense de Manta y a no firmar el TLC. El nuevo presidente debe convocar una Asamblea Constituyente y tomar distancias de los Estados Unidos. En todo caso, la región andina parece ser la mayor fuente de conflictividad, donde la agenda de Washington tiene más presencia y los movimientos se manejan en un escenario en el que predominan la polarización social, el militarismo y la represión abierta.

Argentina, Brasil, Uruguay y, parcialmente, Chile, componen un segundo eje respecto a la actividad de los movimientos sociales. Los movimientos enfrentan algunas dificultades en común con los gobiernos progresistas y de izquierda, referidos a la necesidad de frenar la ofensiva conjunta del gobierno de Estados Unidos y de las élites locales, que abarca desde la defensa de la democracia y de los estados nacionales, hasta el control sobre los recursos naturales, el medio ambiente y las decisiones soberanas de esos gobiernos. En paralelo, los movimientos deben seguir presionando a sus gobiernos, ya que las demandas de cambio sólo son escuchadas cuando se movilizan y, en paralelo, deben luchar por mantener su autonomía en una situación mucho más compleja que la anterior.

Atender ese doble escenario, no está resultando tarea sencilla. El Movimiento sin Tierra (MST) de Brasil y el movimiento de los desocupados (piqueteros) en Argentina, actúan ahora en sociedades menos proclives a la movilización, donde los planes focalizados contra la pobreza desactivan la protesta y la capacidad de organización, y frente a gobiernos que enarbolan discursos muy similares a los de los movimientos. Sin embargo, no se están produciendo cambios de fondo que modifiquen la relación de fuerzas entre las élites y los sectores populares, aunque no se registra represión importante sobre los sectores organizados. En esta situación, los peligros de subordinación de los movimientos a los gobiernos y la posibilidad de perder su autonomía, son los problemas más graves que deben abordar.

En Bolivia y Venezuela, donde se están produciendo cambios sociales, políticos y económicos importantes, la situación de los movimientos no es muy diferente al caso anterior. La autonomía cobra especial importancia, ya que los equipos de gobierno están estrechamente ligados a las bases de los movimientos, sobre todo en el caso boliviano. La principal diferencia, es que la ofensiva permanente de Estados Unidos sobre los gobiernos de Hugo Chávez y Evo Morales fuerza a los movimientos sociales a defender a "sus" gobiernos, cuestión que en los demás casos no está planteada con la misma urgencia. En ninguno de los dos países los movimientos han conseguido establecer coordinaciones o articulaciones estables, lo que puede considerarse una ventaja o una desventaja, según se mire. La visión tradicional, sostiene que la unidad fortalece a los movimientos; sin embargo, se va abriendo paso la idea de que cierta dispersión impide la cooptación y la burocratización de las cúpulas, lo que podría redundar en beneficio de los movimientos.

Un panorama más complejo.

A grandes rasgos, el panorama social y político de la región se ha complejizado. Los movimientos -en una alianza de he-

cho con los gobiernos progresistas y de izquierda- han obtenido victorias contundentes, como la no firma del ALCA, decidida durante la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005. A esa reunión de gobiernos se contrapuso la III Cumbre de los Pueblos de las Américas, en la que los movimientos sociales juegan un papel determinante, que presionó sobre los mandatarios con su rechazo frontal al ALCA. En efecto, los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) más Venezuela, jugaron un papel determinante a la hora de echar por tierra las esperanzas de Washington de poner en marcha el ALCA.

La agenda de privatizaciones ha sido derrotada y en su lugar se abre paso, lentamente, la necesidad de que los estados nacionales recuperen el control de las riquezas naturales.

En segundo lugar, la agenda privatizadora ha sido derrotada y en su lugar se abre paso, lentamente, la necesidad de que los estados nacionales recuperen el control de las riquezas naturales. Venezuela lo hizo a raíz de la derrota del paro petrolero de 2002-2003, en el que la movilización de la población jugó un papel decisivo. A partir de ese momento, el Estado venezolano recuperó el control de la estatal petrolera PDVSA. A fines de octubre de 2006 el gobierno de Evo Morales firmó nuevos contratos con las multinacionales petroleras que suponen que la estatal YPFB, ahora la propietaria de toda la producción hidrocarburífera, se encarga de la comercialización y establece los volúmenes de producción y los precios para el mercado interno y para la exportación.

Incluso en Argentina, el Estado está dando pasos para revertir parcialmente los efectos de la ola de privatizaciones de los 90 durante la gestión de Carlos Menem. En Brasil, bajo el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva no se han producido nuevas privatizaciones, y está abierta la posibilidad de revisar la venta de la minera Vale do Rio Doce, una de las mayores empresas del mundo en ese rubro. En todo caso, el período de las privatizaciones salvajes quedó atrás, y los movimientos jugaron un papel decisivo en la superación de esa etapa.

En estos aspectos, existen claros puntos de contacto entre los gobiernos progresistas y los movimientos sociales. El control estatal de los recursos petroleros está permitiendo a Hugo Chávez contar con recursos para abordar los problemas más acuciantes de los sectores populares (salud, educación, vivienda, agua, tierra). Con la nacionalización, el gobierno de Evo Morales contará con 2.000 millones de dólares, un 23% del PIB, para comenzar a saldar la deuda histórica que tiene el Estado boliviano con su pueblo, en el país más pobre de América luego de Haití. En suma, una parte de las demandas de los sectores populares están siendo contempladas por los gobiernos nacidos de la oleada de movilizaciones de la última década.

La difícil lucha por la autonomía.

Uno de los temas centrales en la agenda de los movimientos sociales, pasa por las relaciones con los partidos y los gobiernos de izquierda y progresistas. Con el ascenso de estos gobiernos, los movimientos se han debilitado. Uno de los factores que explican esa debilidad son las políticas focalizadas hacia la pobreza, en sus diferentes versiones: Plan "Jefes y Jefas de Hogar" en Argentina, Plan "Hambre Cero" en Brasil, Plan de emergencia en Uruguay, entre los más destacados. Sólo en Brasil, durante los cuatro años del gobierno de Lula, se transfirieron 13 mil millones de dólares a los más pobres. Son 11 millones de familias, 40 millones de personas, las que se benefician actualmente de diversas prestaciones sociales. En Argentina son casi cinco millones los beneficiarios y en Uruguay más de 300 mil.

Un primer problema que surge es si se puede considerar que se trata de "planes focalizados", como se desprendería de la terminología utilizada por el Banco Mundial. Cuando las prestaciones alcanzan a casi 25% de la población, caso de Brasil, es difícil seguir hablando de "focalización". En realidad se trata de transferencia de renta de sectores de las capas medias y medio altas hacia los más pobres, toda vez que en ninguno de los países mencionados se ha modificado el patrón de acumulación y la brecha entre ricos y pobres se mantiene, a grandes rasgos, inalterada.

Una segunda cuestión, se relaciona con los efectos sociales de estas políticas. Los beneficiarios pertenecen, en líneas generales, a los mismos sectores que los nuevos movimientos venían organizando y movilizando. De esta manera, los planes sociales afectan la capacidad de crecimiento de los movimientos y tienden a producir efectos de cooptación como sucede de forma nítida en Argentina. En otras ocasiones, sobre todo en los países andinos, la cooperación para el desarrollo impacta creando una amplia gama de organizaciones de segundo grado, o sea, reestructurando de arriba abajo las características de los movimientos. Ecuador y Bolivia son, fuera de duda, los países donde esta política ha conseguido modificar más a fondo las características del movimiento indio, creando una ca-



mada de dirigentes especializados en captar y gestionar recursos de la cooperación internacional a través de vínculos con las ONG y los propios estados[1].

Comprender la nueva coyuntura, las formas en las cuales operan los estados, las empresas multinacionales y los partidos de izquierda en el gobierno, parece ser un requisito indispensable para poder actuar en las nuevas realidades.

En tercer lugar, la participación de dirigentes y cuadros de los movimientos en cargos estatales contribuye al debilitamiento de los movimientos sociales. En todos los países donde existen gobiernos de izquierda y progresistas, líderes y dirigentes de los movimientos ocupan puestos en instituciones estatales. Esto suele crear diversos tipos de problemas: alejamiento de las dirigencias de las bases, toda vez que ocupar cargos en los movimientos suele convertirse en trampolín para el ascenso social; agrias disputas entre sectores de los movimientos y sus dirigentes, incrustados en el aparato estatal por beneficios para "sus" bases; ascenso de capas de dirigentes sin experiencia previa; subordinación a los gobiernos como forma de obtener beneficios materiales; diversos grados de corrupción.

Los tres aspectos mencionados están erosionando la autonomía de los movimientos y su propia capacidad de ser los gestores de los cambios. Estas políticas provocan cooptación y fragmentación, y pueden llevar a la domesticación de movimientos que pueden terminar acomodados al modelo neoliberal. Y es que las "nuevas gobernabilidades" en boga en buena parte de América Latina, están mostrando ser un arma de doble filo: han conseguido desplazar a los políticos que instauraron el neoliberalismo, pero también están debilitando a los sepultureros del modelo, los sectores populares organizados en movimientos.

[1] Véase en la Bibliografía, BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, Víctor; *op. cit.*



FSM 2005. Autor: Francesc Dalmases

Ante esta situación los movimientos sociales atraviesan enormes dificultades. En Ecuador, la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) atravesó una crisis de la que aún no consiguió reponerse. Una parte de sus dirigencias fueron cooptadas o corrompidas por el Estado, pero la vigorosa reacción de las bases aún no consiguió restañar totalmente las heridas. En Argentina, una parte de los movimientos tienen a sus dirigentes en cargos oficiales, otros han caído en relaciones clientelares, mientras los grupos más activos tienden a la fragmentación y han visto reducido el caudal de sus miembros y activistas. En Brasil, el Movimiento sin Tierra -que mantiene su autonomía y su capacidad organizativa- no consigue extender su actividad hacia las periferias pobres de las ciudades, lo que a largo plazo podría aislarlo en las áreas rurales.

No está resultando sencillo encontrar vías de salida. La formación y el debate es una de las prioridades que se han fijado algunos movimientos, como los sin tierra, sectores piqueteros, o bases sociales en Ecuador y Bolivia. Comprender la nueva coyuntura, las formas como están operando los estados, las empresas multinacionales y los partidos de izquierda en el gobierno, parece un requisito indispensable para poder operar en las nuevas realidades. Sin embargo, no todos los movimientos tienen la capacidad y los recursos como para encarar este desafío. Muchas organizaciones están sumidas en la necesidad de asegurar la supervivencia de sus miembros, y cuentan con poco tiempo y escasos recursos materiales y de formación para abordar esta tarea ineludible.

La movilización es otro de los caminos para salir de la defensiva actual. Las diferentes marchas nacionales realizadas por los sin tierra, la movilización contra el TLC que realizó la CONAIE, la permanente defensa de los derechos humanos en Argentina, así como la actividad contra la guerra en Colombia, contra la presencia de tropas de Estados Unidos en Paraguay, por diversas demandas en Bolivia y en defensa del gobierno bolivariano en Venezuela, contribuyen a evitar las tendencias a la dispersión en un período de relativo aislamiento y reformas sociales.

Por último, la profundización de las experiencias de cambio social parece un camino imprescindible para mantener el vigor de los movimientos y para inducir a nuevos sectores a sumarse a la organización. Lentamente se va abriendo paso una nueva conciencia que asegura que no pueden esperarse cambios de fondo de las instituciones, y que la actividad de los movimientos debe encaminarse por fuera de ellas; que tampoco deben depender de los partidos políticos, ni de las iglesias y los sindicatos; que no se trata de apelar a los mismos recursos que dieron buenos resultados en el período anterior. La necesidad de crear nuevas formas de articulación, profundizar el cambio social de hecho en los territorios de los movimientos, llegar a nuevos sectores, muy en particular a los millones de pobres que se hacinan en las periferias de las grandes ciudades, requiere imaginación, creación y nuevas formas de trabajo. Todo lo generado en las dos últimas décadas permitió a los movimientos encarar una potente ofensiva contra el neoliberalismo, que obtuvo resonantes éxitos. Pero ahora son otras las tareas por delante, en realidades que han cambiado abruptamente y presentan aristas novedosas. De la capacidad de crear nuevos espacios en los que experimentar formas emancipatorias de vida, dependerá en buena medida la posibilidad de superar el actual *impasse* que atraviesan los movimientos.

Vivimos tiempos de ambigüedades en buena parte de América Latina. Las fronteras entre gobiernos y movimientos, entre estados y sociedades civiles, no son tan nítidas como lo fueron durante el período más duro del neoliberalismo. De alguna manera, los movimientos son prisioneros de sus éxitos. Evitar la cooptación es necesario, pero no es suficiente. Presionar a los gobiernos para que realicen reformas estructurales es ineludible, pero no alcanza para recuperar una agenda propia. Un período de incertidumbres parece inevitable y está ligado a una coyuntura signada por la ambigüedad. Sin embargo, los movimientos de los más pobres, de los "sin", han acumulado suficientes experiencias como para sortear estos tiempos de confusión y desorientación.

.

BIBLIOGRAFIA

Revista OSAL (Observatorio Social de América Latina), núm. 17, 18 y 19, Flacso. Buenos Aires. Mayo-agosto de 2005, septiembre-diciembre de 2005 y enero-abril de 2006.

BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, Víctor; *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, Flacso. Quito, 2001.

ZIBECHI, Raúl; *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes antiestatales.* Tina Limón y Textos Rebeldes. Buenos Aires-La Paz, 2006.

Las conclusiones de la coalición para la evaluación del Tsunami

Agustín Moya
Lucía Fernández
Soledad Posada
DARA.

La Coalición para la Evaluación del Tsunami.

El Tsunami de diciembre de 2004 será recordado durante mucho tiempo como la catástrofe humanitaria que produjo la mayor movilización internacional de recursos públicos y privados. Esta respuesta vino dada, por un lado, por la magnitud del desastre, que con una cifra oficial de 227.898 personas muertas o desaparecidas en un total de catorce países, resulta estremecedora por sí misma. Por otro lado, la fecha en que se produjo (plenas festividades navideñas en todo el mundo occidental), y la cobertura mediática que tuvo el desastre (facilitada por la alta presencia de turistas provistos de videocámaras que recogieron espectaculares y sobrecogedoras imágenes), agitaron las conciencias de una gran parte de la ciudadanía. Estos dos componentes combinados, desencadenaron una respuesta mundial sin precedentes.

Portada del informe de evaluación

La respuesta humanitaria se caracterizó, fundamentalmente, por la gran cantidad de agencias que prestaron asistencia, que aún hoy están participando en los esfuerzos de reconstrucción en las zonas afectadas por el Tsunami, y también por las donaciones del público a ONG y otras agencias, que alcanzaron cifras millonarias sin precedentes.

Todo esto propició que a los dos meses del Tsunami, un grupo de organizaciones internacionales dedicadas a la acción humanitaria se reuniera en Ginebra con el fin de valorar la respuesta internacional. De este modo, el 23 de febrero de 2005 se constituyó la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC, en sus siglas en inglés -Tsunami Evaluation Coalition) formada por más de 40 agencias, desde el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, a las organizaciones de Naciones Unidas con mandatos relacionados con la acción humanitaria, pasando por diversos gobiernos donantes, ONG internacionales y otras entidades privadas.

La TEC se concibió como un proceso conjunto de evaluación que incluyera además la compilación y coordinación de diferentes valoraciones de la respuesta frente al Tsunami puestas en marcha individualmente por las distintas agencias. De esta manera, se trató de optimizar el aprendizaje en el sector, al mismo tiempo que se intentó evitar la duplicación de esfuerzos y solapamientos entre las evaluaciones de agencias individuales. Otro fundamento de la TEC radicó en aunar esfuerzos para identificar de manera sistemática los problemas recurrentes de la acción humanitaria, con un análisis a nivel de políticas más que de ejecución.



La evaluación de la TEC, concretamente, se centró en proporcionar un enfoque transversal y comprehensivo para abarcar los diferentes aspectos de la respuesta tras el Tsunami desde el punto de vista humanitario, de socorro, de reconstrucción y de desarrollo. En definitiva, el propósito de la TEC era poner en marcha mecanismos y procedimientos para establecer, en las evaluaciones futuras, un enfoque coordinado que facilitara compartir las lecciones aprendidas de los diferentes actores en acción humanitaria y el desarrollo. Los resultados del mismo están por verse, pero no cabe duda de que al menos se cuenta con un instrumento para articular el debate en torno al futuro del sistema humanitario internacional.

> Pese a lo que se tiende a pensar en las sociedades de los países donantes, la mayor parte de la primera asistencia y la inmensa mayoría de las vidas que se salvaron en los momentos iniciales tras la catástrofe, son obra de la respuesta local y los recursos nacionales de los países afectados.

La evaluación de la respuesta al Tsunami se estructuró en cinco evaluaciones temáticas:

- La coordinación entre agencias, dirigida por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA).
- La valoración de necesidades, dirigida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).
- El impacto en las capacidades nacionales y locales, dirigida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el *All India Disaster Mitigation Institute* (AIDMI).
- La vinculación de Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo, dirigida por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional al Desarrollo (Sida).
- La respuesta financiera de la comunidad internacional, dirigida por la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA).

Cada evaluación temática contó con una gestión y estructura diferente según la agencia que la lideraba. Las tres primeras -coordinación, valoración de necesidades y capacidades locales- fueron gestionadas por un comité constituido por varias organizaciones, mientras que las dos evaluaciones restantes fueron dirigidas por representantes de los departamentos de evaluación de Sida y DANIDA, respectivamente.

La iniciativa de la TEC representa la evaluación conjunta más amplia de una respuesta humanitaria desde la que se realizó en Ruanda (1996). Es la primera vez, desde entonces, que el sector de la acción humanitaria y el desarrollo ha querido analizarse a sí mismo desde una perspectiva global. El proceso de la TEC se puso en marcha y se ha difundido a través de ALNAP[1], la plataforma que sirve de foro a actores y donantes interesados en mejorar la calidad de la acción humanitaria a través de la evaluación.

Tras largos e intensos meses de trabajo, el informe de síntesis global de las evaluaciones de la TEC se presentó en julio de 2006. Este informe de síntesis global, junto con los informes temáticos sobre los que se basa, están a disposición del público en www.tsunami-evaluation.org. Se presenta a continuación un extracto de las conclusiones alcanzadas.

Apropiación y rendición de cuentas.

Pese a lo que se tiende a pensar en las sociedades de los países donantes, la mayor parte de la primera asistencia y la inmensa mayoría de las vidas que se salvaron en los momentos iniciales tras la catástrofe, son obra de la respuesta local y los recursos nacionales de los países afectados. Sin embargo, se reconocen también las limitaciones debidas a la falta de medios y capacidades a nivel nacional (en relación a la preparación ante desastres), así como aquellas derivadas de cargas burocráticas, centralismo e interferencias políticas.

Las agencias internacionales no se vieron exentas de dificultades, fundamentalmente relacionadas con la cantidad y calidad del personal desplazado al terreno, la alta tasa de rotación del mismo, la poca disposición para la coordinación entre agencias y la carencia de mecanismos de financiación predecibles, flexibles y no restringidos a la fase de emergencia. La existencia de conflictos armados, tanto en Indonesia como en Sri Lanka, y el uso de fuerzas armadas extranjeras provocó un amplio debate sobre la independencia de la acción humanitaria en estos países.

[1] *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action.* A www.alnap.org.

Se puede decir que los condicionantes institucionales de la maquinaria humanitaria internacional, especialmente la urgencia por gastar grandes cantidades de fondos de manera visible, junto con el menosprecio paternalista a las capacidades locales, han supuesto una oportunidad perdida para el desarrollo de una acción humanitaria integrada y con apropiación de las poblaciones locales. Los informes lanzan al aire la pregunta retórica: "¿de quién era realmente la emergencia?" para ilustrar la desconexión entre las agencias de ayuda, y las poblaciones afectadas y sus instituciones.

La financiación de emergencias sigue siendo una cuestión arbitraria y muy influida por las coberturas mediáticas y las voluntades políticas de los países donantes.

La rendición de cuentas de las operaciones ejecutadas se puede tildar de deficiente, sobre todo por parte de las agencias internacionales hacia las poblaciones afectadas, que dejó mucho que desear. Los mecanismos de información hacia el público donante fueron escasamente pedagógicos, ya que hubo una gran cantidad de mensajes basados en el mito de que "hay que ayudar, como sea", dejando de lado, en muchas ocasiones, los principios de "lo primero es evitar más daños".

Financiación.

La respuesta al Tsunami fue sin ninguna duda la más generosa y rápida en la historia de la acción humanitaria. Según el informe de síntesis de la TEC, un total de 13,5 miles de millones de dólares se comprometieron o se donaron para sufragar las fases de emergencia y reconstrucción. De esa cantidad, 5,5 miles de millones de dólares fueron donaciones directas de la gente de los países desarrollados. Lamentablemente, el sistema internacional de ayudas no está dotado con los mecanismos para registrar y contabilizar las donaciones y las ayudas procedentes de los países afectados ni las remesas enviadas por emigrantes en terceros países. Por ese motivo, esas ayudas, pese a ser consideradas muy sustanciales e importantes para el desarrollo de los esfuerzos de asistencia y reconstrucción, no pudieron ser tomadas en cuenta a la hora de elaborar los informes de la TEC.

Al margen de la dimensión de las donaciones, otro elemento distintivo de la respuesta financiera en esta emergencia ha sido el hecho de que las ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja han dispuesto de más fondos que las propias agencias donantes, bilaterales y multilaterales. Dado que el habitual obstáculo de falta de fondos no estaba presente, se dio una oportunidad histórica para responder de acuerdo a los estándares aceptados internacionalmente como el *Proyecto Esfera 2004*[2]. Pero en este caso, el sistema se encontró con una gran falta de capacidad de absorción y fomentó la proliferación de actuaciones por parte de actores no suficientemente experimentados en intervenciones de emergencia. La enorme escala de la respuesta supuso un incentivo negativo para la coordinación y la rendición de cuentas.

Se debe hacer notar que la respuesta de los gobiernos de los países desarrollados fue, en este caso, mucho más rápida y flexible que en ocasiones pasadas, y supuso en la mayor parte de los casos un incremento presupuestario en vez de una reasignación de partidas. No obstante, quizá a causa de la rapidez y la presión del público donante de los países desarrollados, las agencias bilaterales no pudieron ajustarse a los Principios de Buen Donante Humanitario (Iniciativa GHD[3], 2003) de modo que, muchas de las acciones financiadas no se correspondieron con necesidades identificadas, sino que respondieron a la capacidad de la oferta disponible. De este modo se produjeron multitud de desequilibrios, no sólo sectorialmente -profusión de proyectos sanitarios, cuando las necesidades de saneamiento no estaban previstas-, sino sobre todo por la concentración de fondos en un número de agencias con capacidades limitadas y porque se orientó la financiación hacia determinadas fases, sin tomar en consideración la realidad del momento.

Una cuestión fundamental al hablar de la financiación de la respuesta humanitaria es la transparencia en la manera de informar sobre el uso de los fondos. La falta de un sistema común de definiciones y de información para el seguimiento del uso del dinero deja mucho espacio para el debate y la crítica, porque lo cierto es que no hay forma de saber cuánto de lo donado ha alcanzado realmente a los afectados.

A raíz del Tsunami se ha reabierto el debate sobre la necesidad de contar con fondos independientes y prefijados para poder afrontar desastres internacionales. Sin embargo, la financiación de emergencias sigue siendo una cuestión arbitraria y muy influida por las coberturas mediáticas y las voluntades políticas de los países donantes.

[2] Ver, http://www.sphereproject.org/index.php?lang=Spanish
[3] Más información en http://www.goodhumanitariandonorship.org/



Capacidad internacional en primera emergencia.

Las necesidades de capacidad internacional en primera emergencia serían mucho menores si se invirtiese más en preparación ante desastres en los países proclives a sufrir catástrofes naturales. A mayor nivel de preparación ante desastres y mayor grado de participación de la población local en relaciones continuas de asociación con agencias internacionales, es menor la necesidad de asistencia externa y más efectiva la que se presta.

En el caso de la asistencia tras el Tsunami, se ha demostrado una muy limitada capacidad, por parte del sistema internacional humanitario, para proporcionar personal cualificado en cantidad suficiente en una crisis de estas características. La causa de esta limitación es doble. Por un lado no se destinan fondos a la formación de suficiente personal dada la distribución arbitraria de la financiación (que depende de la frecuencia de desastres); y por otro lado debido a que esto no supone una prioridad para las agencias internacionales. La consecuencia fue la contratación de gente sin la suficiente experiencia y la desviación de personal experimentado desde otros escenarios humanitarios. Asimismo, se ha detectado una cierta competencia por parte de las agencias internacionales para atraer y contratar al personal local más cualificado, minando de ese modo las capacidades de recuperación y actuación de las organizaciones locales.

La coordinación de la respuesta internacional es calificada como pobre en los informes de la TEC. Pese a que la necesidad de coordinación es reconocida como básica para la efectividad de la ayuda, se dedicaron pocos recursos y tiempo a estas labores. Tres son las causas que se apuntan para justificar la descoordinación: la multiplicidad de actores sobre el terreno, la enorme cantidad de fondos disponibles, y la atmósfera de competitividad que esos mismos fondos generaron entre las agencias. Aunque se reconoce el papel desarrollado por la intervención militar (que seguramente va a seguir desarrollando en el futuro), la coordinación entre las actuaciones civiles y militares se califica como débil.

Otro de los pilares fundamentales de la actuación en emergencia es la valoración de necesidades. En general cada agencia hizo su propia valoración de necesidades, sobre datos locales y nacionales no contrastados, y siguiendo directrices propias de cada agencia, sin una puesta en común. Se considera que, en general, la respuesta internacional no se basó en la evidencia de necesidades. Y una vez más se ha constatado que la forma más eficiente de prestar asistencia humanitaria es a través de la donación de fondos. Otros mecanismos, como la ayuda ligada o el envío de bienes en especie resultan menos efectivos y menos flexibles, debido a que no siempre vienen precedidas por una necesidad o demanda real por parte de los países afectados.

Capacidad internacional en reconstrucción.

Al disponer de fondos suficientes, el vacío que normalmente se da entre las fases de primera emergencia y reconstrucción pudo ser evitado. De este modo se pudo tener en cuenta desde el inicio la planificación para proyectos de reconstrucción, y se pudo comenzar la ejecución de los mismos de manera inmediata. Resultó beneficiosa, en todo caso, la existencia previa de proyectos de desarrollo en base a relaciones ya establecidas entre organizaciones internacionales y contrapartes locales.

Algunas dificultades en la fase de reconstrucción vinieron dadas por consecuencias directas del Tsunami, tales como la disponibilidad y la propiedad de la tierra. Pero la mayor parte de ellas fueron determinadas por circunstancias anteriormente existentes: los conflictos armados, la lenta maquinaria burocrática local, las políticas de desarrollo en marcha, etc.

Aún es demasiado pronto para valorar el éxito o el fracaso de las intervenciones de reconstrucción, ya que es una labor que llevará posiblemente décadas. Lo fundamental en este caso es tener en cuenta las dinámicas desde el inicio de pobreza en los países afectados y afrontarlas con una visión estructural y no coyuntural. La gente afectada ya ha comenzado a pasar de vivir de la ayuda humanitaria a reconstruir sus vidas. Sin embargo, la poca comprensión de los contextos sociales, económicos y culturales ha implicado numerosos ejemplos de esfuerzos de desarrollo malgastados, duplicados o errados.

La concentración de esfuerzos internacionales en la distribución de bienes de consumo, ha limitado en muchas ocasiones el alcance de las iniciativas prioritarias para la gente afectada, orientadas a proporcionar alojamiento y medios de vida apropiados al contexto (como por ejemplo el exceso a las barcas de pesca distribuidas). Esto se vio reflejado en la aplicación de enfoques preestablecidos y fórmulas generales, sin adecuación a las particularidades de cada país o colectivo afectado.

En conclusión, pese a la disponibilidad de fondos, los esfuerzos por ligar las fases de emergencia con las de

desarrollo no han se han planificado suficientemente bien como para asegurar una transición adecuada. Y ello, de nuevo debido a la tendencia de las organizaciones internacionales a minusvalorar las capacidades locales y a no proporcionar canales adecuados para una participación efectiva de las poblaciones afectadas.

Hay acuerdo general en que han sido demasiadas agencias, muchas de ellas escasamente cualificadas o experimentadas y poco coordinadas.

En otro orden de cosas, pese a que la reducción de riesgos y la preparación ante desastres forman parte de casi todas las políticas humanitarias de los países donantes, en muy pocos casos se han puesto en marcha iniciativas convenientemente dirigidas a estas cuestiones, y cuando lo han hecho, ha sido de forma parcial o superficial.

Calidad.

El concepto de calidad que ha manejado la TEC se basa en la relación entre las necesidades de las poblaciones afectadas y los esfuerzos por cubrirlas. Este concepto tan amplio trata de abarcar todos los criterios clásicos de evaluación, salvo el de eficiencia (es decir, eficacia, pertinencia, impacto y sostenibilidad). Al mismo tiempo, se ha establecido una relación muy directa entre la calidad de la asistencia prestada y las capacidades de las agencias internacionales.

La cuestión de la calidad está presente en la valoración de todas las crisis humanitarias desde la publicación y adopción del Código de Conducta de la Cruz Roja[4] en 1994 como el primer estándar para las actuaciones humanitarias. Después vendrían otras iniciativas que han profundizado sobre estos aspectos (ver, Proyecto Esfera), pero lo cierto es que se siguen observando los mismos tipos de problemas detrás de cada intervención humanitaria de gran envergadura (Ruanda, Kosovo, Huracán Mitch). Quizá uno de los contratiempos fundamentales sea la voluntariedad de la aplicación de los principios del Código frente a la ausencia de mecanismo o autoridad que garantice su cumplimiento y puesta en marcha.

En el caso del Tsunami, un factor notable es la cantidad de agencias presentes. Hay acuerdo general en que han sido demasiadas, muchas escasamente cualificadas o experimentadas y poco coordinadas. En los países desarrollados, la calidad viene asegurada por mecanismos de satisfacción del cliente, que puede elegir cambiar de proveedor de servicios o tratar de ejercer una presión para mejorar la calidad del mismo. En la acción humanitaria estos mecanismos no son posibles. En la mayor parte de las ocasiones, las poblaciones beneficiarias no tienen acceso a suficiente información, ni a una alternativa efectiva a la recepción de asistencia. Tampoco tienen voces lo suficientemente influyentes como para producir cambios significativos. Por su parte, las agencias no hacen lo suficiente por mejorar sus canales de información, ya que se centran en mantener su imagen frente a los donantes. Y los medios de comunicación, que quizá deberían cubrir esos vacíos de información, se centran en mensajes cargados bien de dramatismo, bien de paternalismo.

La más detallada fuente de información sobre la calidad de las intervenciones son los informes de evaluación independientes. Pero no todas las agencias llevan a cabo evaluaciones de sus proyectos, ni en muchos casos las evaluaciones se publican. Una muy buena forma de incrementar la calidad sería dedicar mayores esfuerzos a la sensibilización y educación para el desarrollo y aumentar el nivel de información veraz e independiente que recibe la gente en los países desarrollados, ya que ellos son los que tienen la capacidad para introducir cambios en el sistema internacional de ayuda. Sin embargo, la falta de presión para el cambio es la causa principal que explica por qué tan pocas cosas han variado tan poco en los últimos diez años en el panorama humanitario internacional.

Recomendaciones fundamentales.

Las recomendaciones que hace la TEC no se orientan hacia la totalidad de la acción humanitaria, sino sólo hacia la respuesta en desastres naturales y emanan directamente de las conclusiones de la misma. Se dirigen fundamentalmente a los donantes y agencias internacionales, pero se ofrece en anexo un listado de recomendaciones específicas para cada actor al que se dirigen. Las recomendaciones globales se han resumido en cuatro puntos fundamentales:

La comunidad humanitaria internacional necesita plantearse una reorientación fundamental de enfoque, pasando del suministro de ayuda al apoyo a las comunidades en sus propios esfuerzos de socorro y recuperación. Se debe comenzar por reconocer el papel central de las capacidades locales y el ob-

[4] Ver, http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp



jetivo a largo plazo de reducir la vulnerabilidad a desastres de las poblaciones en los países afectados. El resto de actores deben apoyar y facilitar los procesos locales, tratando de evitar en todo momento las actitudes paternalistas que favorecen la aparición de dependencias. La evaluación de la TEC hace un llamamiento explícito a reducir el espacio que media entre la teoría que dictan las políticas humanitarias ya existentes y las prácticas que se dan en el terreno. Para ello se identifican dos elementos fundamentales: la inversión en programas de preparación, prevención y reducción de riesgos ante desastres; y la asunción por parte de las agencias internacionales de enfoques y procedimientos más apropiados al trabajo de apoyo, incrementando la rendición de cuentas a todos los niveles.

Se debe comenzar por reconocer el papel central de las capacidades locales y el objetivo a largo plazo de reducir la vulnerabilidad a desastres de las poblaciones en los países afectados.

La comunidad humanitaria internacional debe hacer lo posible para incrementar la capacidad de respuesta y mejorar los mecanismos de vinculación y coordinación interna y con el resto de actores internacionales, incluyendo desde luego a los de los países afectados. Se sugiere que cada agencia humanitaria internacional revise periódicamente sus propias capacidades de respuesta, de forma que puedan garantizar unos mínimos en cuanto a rapidez, cantidad y calidad de los medios disponibles, así como la capacidad de coordinación. Del mismo modo, y en relación directa con la recomendación anterior (respecto a la coordinación y la rendición de cuentas), se deben mejorar los canales y mecanismos que aseguren un flujo eficaz de información entre todos los actores participantes en las operaciones humanitarias.

El sistema internacional de acción humanitaria debería establecer un sistema de acreditación y certificación para poder distinguir las agencias que son capaces de trabajar manteniendo unos mínimos estándares de trabajo en cada sector de la acción humanitaria. Se ofrecen varias alternativas para establecer un sistema aceptable que regule la calidad de la respuesta internacional a desastres, de cara a una mayor profesionalización de los servicios prestados. En cualquier caso, y pese a la posible polémica que puede generar esta recomendación, se debe hacer algo para evitar en el futuro que la proliferación de agencias no especializadas ni profesionalizadas pueda suponer un obstáculo o una dificultad añadida a la respuesta humanitaria.

Todos los actores del sistema internacional de acción humanitaria deben realizar mayores esfuerzos para mejorar el sistema de financiación actual de modo que sea más imparcial, eficiente, flexible, transparente y alineado con los principios de buena donación humanitaria (GHD, mencionado anteriormente). Se insiste en la necesidad de contar con mecanismos de control para todos los movimientos de dinero entre los distintos agentes involucrados en la respuesta humanitaria, desde los donantes privados hasta los receptores de las ayudas, pasando por todos los gobiernos, agencias u ONG.

Estas cuatro recomendaciones generales buscan fundamentalmente abrir el debate en torno a la situación de la acción humanitaria en la actualidad y sus posibilidades de mejora a medio y largo plazo. Las conclusiones de la TEC son muy esclarecedoras y revelan grandes lagunas y carencias en el sistema internacional de respuesta humanitaria. Si al menos esta evaluación sirve para poner en tela de juicio la actuación y la actitud del mundo desarrollado ante estas situaciones para poder cambiarlas, algo se habrá avanzado.

La ayuda oficial al desarrollo de los países del CAD 2003-06. ¿Hasta dónde llega el compromiso de los donantes?

Anna Ayuso[1]
Coordinadora del Programa Amèrica Llatina
de la Fundació CIDOB.
Profesora de Derecho Internacional Público
de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Tras los compromisos de la Conferencia Internacional de Financiamiento del Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo del 2002, los años siguientes habrían de dar la pauta para descubrir hasta a qué punto los países donantes estaban dispuestos a incrementar los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la dimensión necesaria para conseguir el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM) en general; y del Objetivo 8 para el establecimiento de una asociación para el desarrollo, en particular[2]. Según los datos oficiales del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en los últimos cinco años (hasta el 2005) se ha producido un aumento sostenido de los gastos de AOD, pero en cantidad inferior a la necesaria para conseguir los objetivos propuestos. Además, el incremento no ha sido equilibrado y, mientras que algunos países han realizado un esfuerzo notable, otros no han experimentado mejora alguna. Adicionalmente, surgen dudas sobre la sostenibilidad a medio plazo del aumento de algunas de las partidas que han adquirido protagonismo, como la condonación de la deuda externa y la ayuda de emergencia.

Del otro lado de la balanza, una tendencia positiva a remarcar es la mejora de la calidad de la AOD, tanto en las condiciones como en su reparto. Así, se ha incrementado la proporción de donaciones y ha disminuido su vinculación, y hay una tendencia a concentrarse en los países más pobres y a reorientarse hacia sectores sociales. Estas mejoras en los términos de la ayuda al desarrollo deben interpretarse dentro de un importante esfuerzo para incrementar su calidad, impulsado por el CAD, cuya principal concreción es la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, adoptada en marzo del 2005. El proceso de convergencia que propone y, sobre todo, el establecimiento de unos indicadores para dar seguimiento a su aplicación, suponen un compromiso sin precedentes en el campo de las políticas de cooperación al desarrollo

1. La evolución de los flujos y la distribución de la AOD 2003-05.

El año 2005, con motivo de la revisión de los avances en el cumplimiento de los ODM, en la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada el mes de septiembre, los países donantes hicieron una revisión de su aportación y reafirmaron los compromisos de incrementar la AOD significativamente. En la práctica, estas manifestaciones han estado corroboradas con incrementos moderados durante el 2003 y el 2004 y con un salto cuantitativo importante durante el 2005. Con este incremento se ha conseguido superar año tras año el record absoluto desde el 2002 y, después de casi una década de crisis, también se ha incrementado el porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB). Del 2002 al 2003 se pasó del 0,23% al 0,25%, el 2004 llegó al 0,26% y los datos más recientes del 2005 lo sitúan en un 0,33%, igualando un nivel que no se repetía desde 1992. Teóricamente, con esta progresión, se cumplen las previsiones del compromiso de Monterrey, pero la cifra global oculta grandes desequilibrios entre países donantes y receptores, y también entre los diferentes sectores y modalidades.

El principal donante en términos absolutos continúa siendo Estados Unidos, con más de un 25% del total, que además ha experimentado una progresión en los últimos años a causa de los gastos en ayuda de emergencia. Pero, si se toman en conjunto los países de la Unión Europea (UE), suponen más de la mitad de la AOD global. Y si se analiza su participación en el porcentaje del PIB, se encuentran por encima de la media global, escalando su ratio hasta un 0,44%. Los Estados Unidos, a pesar de mejorar, quedan los terceros por la co-

[1] La autora quiere agradecer la colaboración de Carla Vasconcelos, estudiante del Máster de Relaciones Internacionales CIDOB-UAB del curso 2006-07, quien ha elaborado la mayor parte de los cuadros estadísticos que ilustran el presente artículo.

[2] Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre del 2000.



la, sólo por delante de Grecia y de Portugal. El porcentaje de incremento más importante en 2005 es el que han experimentado Austria (127%) e Italia (101%), pese a que este último país partía de mínimos históricos. Japón (51%) también ha realizado un esfuerzo importante además de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Bélgica y Canadá, que han aumentado entre el 30-35%. España se quedó en un incremento del 19,5% y, a causa del aumento global de las aportaciones, vuelve a alejarse de la media del CAD en relación al porcentaje del PIB. Como se observa en el Cuadro 1, el grado de compromiso de los diversos países continúa presentando gran disparidad y no está necesariamente vinculado de forma directa al nivel de desarrollo del país. De hecho, los únicos donantes que superan el objetivo del 0,7% (Noruega, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo) son países con una alta renta per cápita, pero otros países de nivel similar, como Estados Unidos, Japón o Italia, con porcentajes muy bajos.

> Si se toman en conjunto los países de la Unión Europea (UE), suponen más de la mitad de la AOD global.

Si tenemos en consideración los componentes en que se ha basado el crecimiento de la AOD en los últimos años,

Cuadro 1. CIFRAS GLOBALES AOD 2003-05

	2003			2004			2005		
Países	M $	% total	% PIB	M $	% total	% PIB	M $	% total	% PIB
Alemania	6.784	9,8	0,28	7.534	9,5	0,28	10.082	9,4	0,36
Australia	1.219	1,8	0,25	1.460	1,8	0,25	1.680	1,6	0,25
Austria	505	0,7	0,20	678	0,9	0,23	1.573	1,5	0,52
Bélgica	1.853	2,7	0,60	1.463	1,8	0,41	1.963	1,8	0,53
Canadá	2.031	2,9	0,24	2.599	3,3	0,27	3.756	3,5	0,34
Dinamarca	1.748	2,5	0,84	2.037	2,6	0,85	2.109	2,0	0,81
España	1.961	2,8	0,23	2.437	3,1	0,24	3.018	2,8	0,27
Estados Unidos	16.254	23,5	0,15	19.705	24,8	0,17	27.622	25,9	0,22
Finlandia	558	0,8	0,35	655	0,8	0,35	902	0,8	0,46
Francia	7.253	10,5	0,41	8.473	10,7	0,41	10.026	9,4	0,47
Grecia	362	0,5	0,21	465	0,6	0,23	384	0,4	0,17
Irlanda	504	0,7	0,39	607	0,8	0,39	719	0,7	0,42
Italia	2.433	3,5	0,17	2.462	3,1	0,15	5.091	4,8	0,29
Japón	8.880	12,9	0,20	8.906	11,2	0,19	13.147	12,3	0,28
Luxemburgo	194	0,3	0,81	236	0,3	0,83	256	0,2	0,84
Noruega	2.042	3,0	0,92	2.199	2,8	0,87	2.786	2,6	0,94
Nueva Zelanda	165	0,2	0,23	212	0,3	0,23	274	0,3	0,27
Países Bajos	3.981	5,8	0,80	4.204	5,3	0,73	5.115	4,8	0,82
Portugal	320	0,5	0,22	1.031	1,3	0,63	377	0,4	0,21
Reine Unido	6.282	9,1	0,34	7.883	9,9	0,36	10.767	10,1	0,47
Suecia	2.400	3,5	0,79	2.722	3,4	0,78	3.362	3,1	0,94
Suiza	1.299	1,9	0,39	1.545	1,9	0,41	1.767	1,7	0,44
TOTAL CAD	69.029	100,0	0,25	79.512	100,0	0,26	106.777	100,0	0,33
Total países UE	37.139	53,8	0,35	42.886	53,9	0,35	55.745	52,2	0,44
Comisión Europea	7.173	10,4		8.704	10,9		9.390	8,8	

Fuente: *Anuario Internacional CIDOB 2004 y 2005*. Basado en informes del CAD 2005 y 2006 y en el *Final ODA data for 2005*.

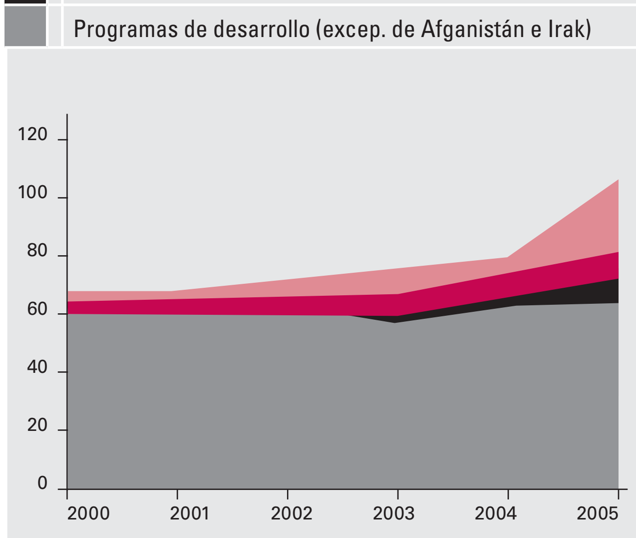
también se observan variaciones notables. Tal y como puede apreciarse en la Figura 1, extraída de un reciente comunicado del CAD que avanza datos cuantitativos de 2005, durante el último año se ha acentuado la tendencia a incrementar la ayuda de emergencia, debido principalmente a las guerras de Afganistán e Irak, pero también a las crisis humanitarias provocadas por el Tsunami en el Sureste asiático, en diciembre del 2004, el terremoto de Cachemira o las crisis alimentarias de África Subsahariana. Estos gastos son del todo imprescindibles, pero no necesariamente contribuyen a conseguir los ODM, puesto que están dirigidos a solucionar problemas a corto plazo y no a los programas de desarrollo vinculados con los objetivos establecidos.

Durante el último año se ha acentuado la tendencia a incrementar la ayuda de emergencia, debido principalmente a las guerras de Afganistán e Irak, pero también a las crisis humanitarias.

El otro componente que ha experimentado un crecimiento espectacular son las partidas de condonación de la deuda externa. Estas operaciones ya venían experimentando incrementos progresivos, pero se han disparado durante el último año a causa de dos grandes operaciones autorizadas por el Club de París, en relación a Irak y a Nigeria. Sin menospreciar la importancia de la recesión de las deudas externas, excesivas e insostenibles, el mismo CAD reconoce que, incluso liberando recursos internos, la condonación no supone una nueva fuente de flujos adicionales para los países receptores. Por otro lado, las grandes operaciones de deuda tienen un límite temporal; podrán seguir incrementándose en los próximos años, pero a medio plazo deberán ser sustituidas por otros instrumentos más estables que garanticen la continuidad de los flujos.

Figura 1.
Componentes de la AOD 2000-05. Fuente: OCDE-CAD

Ayuda a la deuda
Ayuda Humanitaria
Programas de desarrollo (Afganistán + Irak)
Programas de desarrollo (excep. de Afganistán e Irak)



Durante 2003 y 2004, se mantuvo la tendencia general que se observaba en los últimos años de incrementar la canalización de las partidas de AOD hacia organismos multilaterales. Aunque la ayuda bilateral todavía supone alrededor del 60% del total, su proporción ha disminuido. En este caso, las proporciones entre países son más equilibradas a pesar de que existen excepciones: hay tres países que canalizan más de un 80% del total bilateral (Estados Unidos, Australia y Portugal); dos están en torno al 50% (Alemania y Austria); e Italia gestiona menos de un 30% bilateral[3]. Esta evolución se vio truncada en 2005, cuando las extraordinarias operaciones de condonación de la deuda externa y la ayuda de emergencia hicieron incrementar la ayuda bilateral hasta un 76,9%, niveles que no se conocían desde principios de los años setenta.

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) mantienen cierto protagonismo sobre los organismos no financieros y, si se excluyen las partidas de la UE, el Banco Mundial aparece en los últimos cinco años como el principal receptor global de AOD a través de la Agencia Internacional de Fomento (AIF). Estos datos deben matizarse puesto que las aportaciones a los organismos financieros dependen de las reposiciones, las cuales siguen ciclos plurianuales por lo que algunos años pueden producirse variaciones puntuales. A pesar de ello, en general el banco regional que recibe menos recursos es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Mientras que los bancos africano y asiático reciben una media similar a la del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por otra parte, las crisis humanitarias están comportando un incremento de los recursos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Otro fenómeno que está contribuyendo a incrementar la proporción de cooperación multilateral es la creación de fondos globales temáticos, tanto independientes como fiducia-

[3] Este es un caso excepcional que tiene sus orígenes en la crisis de la AOD italiana, motivada por irregularidades en la gestión.



rios, que se gestionan mediante organismos financieros y no financieros. Estos instrumentos, en principio, contribuyen a la coordinación de los donantes, pero existe cierto peligro de dispersión de la AOD a causa de la multiplicación de los canales de financiación. La cooperación multibilateral es diferente puesto que consta de fondos bilaterales gestionados por organismos internacionales bajo el control y las directrices del donante. En este caso, se trata de una cooperación bilateral, a pesar de su apariencia multilateral. Lo que tienen en común todos estos instrumentos es que las aportaciones siempre son voluntarias, al contrario que las cuotas ordinarias, y por eso se observan grandes disparidades entre los países más comprometidos con un multilateralismo, que son los que más canalizan sus aportaciones por esta vía, y los que prefieren seguir sus criterios y prioridades.

Una de las principales virtudes de la cooperación multilateral frente a la bilateral es que acostumbra a estar menos sometida a los intereses nacionales y la disposición de los fondos no está vinculada al uso de la tecnología y de los servicios del donante. Precisamente, una mejora en las condiciones de la entrega de la AOD es una de las principales metas que se encuentra bien encarrilada los últimos años. Todavía quedan países que libran su ayuda de manera muy condicionada, como Austria, Canadá, Grecia, España y Australia. Los costes que esto provoca en términos de eficacia de la ayuda, de carga financiera y burocrática para el país receptor y, en menor medida, de distorsión del comercio, han sido reiterados por el CAD, que aboga por acabar con esta práctica frente a las reticencias de una minoría de socios recalcitrantes[4]. Aun y así, el conjunto global ya sobrepasa el 90% de ayuda totalmente desligada, comparado con sólo el 47% de una

Cuadro 2. CANALIZACIÓN DE LA AOD 2003-04

	2003			2004		
Países	% multilateral UE	otros	% bilateral	% multilateral UE	otros	% bilateral
Alemania	23,6	16,6	59,9	25,0	24,3	50,7
Australia		20,0	80,0		18,5	81,6
Austria	33,5	21,2	45,3	29,5	18,4	52,1
Bélgica	15,2	5,3	79,4	22,9	15,4	61,7
Canadá		33,6	66,4		23,4	76,6
Dinamarca	8,4	32,7	59,0	8,8	32,2	59,0
España	26,8	14,5	58,7	25,8	16,8	57,4
Estados Unidos		10,2	89,8		17,5	82,5
Finlandia	19,4	25,4	55,2	20,3	24,4	55,3
Francia	18,1	10,0	71,9	22,0	12,3	65,7
Grecia	32,0	5,0	63,0	31,0	3,7	65,4
Irlanda	14,5	15,7	69,8	15,3	17,3	67,5
Italia	38,7	17,7	43,6	48,2	23,2	28,6
Japón		28,7	71,3		33,6	66,4
Luxemburgo	9,8	12,9	77,3	8,5	18,6	72,5
Noruega		28,4	71,6		30,1	69,8
Nueva Zelanda		21,8	78,2		25,0	75,0
Paísos Bajos	6,3	19,6	74,1	9,1	27,4	63,5
Portugal	27,5	15,3	57,2	10,9	4,5	84,6
Reino Unido	17,2	21,3	61,5	19,4	12,9	67,7
Suecia	5,1	20,8	74,1	8,3	15,5	76,2
Suiza		27,3	72,7		23,2	76,8
TOTAL CAD	9,9	17,9	72,2	11,2	20,4	68,4
Países UE	18,4	16,9	64,7	20,8	18,2	61,0

Fuente: *Anuario Internacional CIDOB 2004 y 2005*. Basado en informes del CAD 2005 y 2006.

década atrás, al 1994. Y son muchos los países que ya han abandonado la práctica o se disponen a hacerlo a corto plazo.

La distribución sectorial también muestra una evolución favorable, en el sentido que hay un incremento notable de los porcentajes destinados a los sectores sociales, en general más vinculados a la consecución de los ODM. En el caso de la UE alcanza hasta un 40%. En este sector destaca el importante incremento de la partida de la Administración y de la sociedad civil, que recibe un 10,4% del total, y un 16,7% en el caso de los países de la UE. Ello se debe a la importancia creciente que se da a las instituciones democráticas y el respeto de los derechos huma-

Cuadro 3. ORGANISMOS MULTILATERALES 2003-04 (millones de dólares)

Países	Banco Mundial	FMI	Bancos Regionales de Desarrollo			Comunidad Europea		Agencias de Naciones Unidas					Otros	TOTAL
			BID	Africano	Asiático	FED	Total	PNUD	PMA	UNICEF	ACNUR	Total		
Alemania	820	17	1	103	55	630	1.738	31	28	7	6	294	200	3.218
Australia	89	2			72			5		4	5	48	47	257
Austria	44	1	1	20	9	72	185	7	1	1	0	24	19	301
Belgica	94	7		18	6	103	309	15		4	2	49	37	473
Canadá	187	12	2	52	37			38	30	16	11	165	189	646
Dinamarca	89		1	29	10	58	163	81	40	40	44	314	165	776
España	132			25	28	158	577	7	3	3	3	55	69	924
Estados Unidos	878		18	115				102	29	123	207	681	749	2.558
Finlandia	38				4	37	108	74	8	14	8	83	19	272
Francia	345	7	8	104	42	661	1.587	23	5	13	11	175	206	2.473
Grecia	4					34	130			1	1	8	7	148
Irlanda	20	1				16	83	15	4	10	9	59	14	175
Italia	28		21	3	137	341	1.064	24	20	14	11	230	148	1.565
Japón	976	34	7	120	339			173	118	110	86	1.055	238	2.767
Luxemburgo	9	2			11	7	20	2		1	1	12	5	54
Noruega	121,5	3,5	1	51	8			113,5	30,5	100	25	394,5	34,5	621
Nueva Zelanda	8				7			4	1	2	1	15	16	45
Países Bajos	408	14	1	38	27	141	317	103	34	50	49	415	63	1.332
Portugal	12			13	8	26	100	2	0	0	0	9	6	148
Reino Unido	530	8		71	37	429	1.307	77	3	33	32	364	159	2.483
Suecia	25			56	23	59	174	61	33	42	50	261	108	634
Suiza	141	11	1	43	11			41	1	14	11	111	41	357
TOTAL CAD	4.993	109	73	860	900	2.750	7.871	928	350	591	437	4.815	2.534	22.172

Fuente: *Anuario Internacional CIDOB 2004 y 2005*, basado en informes del CAD 2005 y 2006.

[4] En 2001 el CAD aprobó la recomendación sobre la desvinculación de la AOD en los países menos avanzados, que entró en vigor el 1 de enero de 2002; se lleva a cabo un seguimiento de su cumplimiento. El último es *Implementing the 2001 DAC recomendation on untying official Development Assistance to the Least Developed Countries*, 2006 *Progress Report to the High Level Meeting,* 4-5 de abril del 2006. DCD/CAD (2006) 26/REV1, 22 de marzo del 2006.



nos como elementos esenciales de los procesos de desarrollo.

En sentido contrario, en todos los países donantes se ha producido una progresiva disminución de la ayuda destinada a infraestructura económica; incluso en Japón que, a pesar de que aún destina un 26%, en los últimos años lo ha reducido a la mitad. También Alemania, Dinamarca y España mantienen niveles por encima de la media. Sorprende la notable disminución de las aportaciones destinadas a los sectores productivos y, especialmente, al agrícola, que en promedio sólo llega al 3,2% a pesar de la importancia de la concentración de la pobreza en las áreas rurales. En cambio, como hemos mencionado, el incremento más notable es el de la condonación de la deuda, que casi alcanza el 17%, aunque está concentrado en un número reducido de países. La ayuda de emergencia, que alcanza un 9% del total, está mucho más equilibrada.

Todavía quedan países que libran su ayuda de manera muy condicionada, como Austria, Canadá, Grecia, España y Australia.

Cuadro 4:
CONDICIONES FINANCIERAS DE LA AOD 2003-04 (promedio)*

	% ligada c)	% parcialmente desligada b)	% desligada a)
Alemania	6,6		93,4
Australia	32,8		72,2
Austria	48,2		51,8
Bélgica	4,1		95,9
Canadá	45,2	0,3	54,7
Dinamarca	19,9		80,2
España	38,2		61,8
Estados Unidos**			
Finlandia	14,2		85,9
Francia	4,5	4,5	93,7
Grecia	37,8	37,8	58,4
Irlanda			100
Italia**			
Japón	4,0	4,0	95,3
Luxemburgo**			
Noruega	0,1	0,1	100
Nueva Zelanda	18,7	18,7	81,2
Países Bajos**	11,0	11,0	86,8
Portugal	3,6	3,6	99,2
Reino Unido			100
Suecia	0,6	0,6	90,6
Suiza	3,4		96,6
TOTAL CAD	7,6	1,2	91,3

* Excluida la cooperación técnica y los gastos administrativos.
a) Libre y completamente disponible, a nivel mundial.
b) Contribuciones disponibles para el país donante y por todos los países en vías de desarrollo.
c) Sujeta a la disponibilidad del país donante o disponible por otros países de forma insuficiente.

Fuente:
Anuario Internacional CIDOB 2004 v 2005. Basado en informes del CAD 2005 v 2006.

El reparto geográfico expresa una reorientación importante hacia los países menos avanzados, en un 43% de media, pero con importantes discrepancias entre los donantes. De hecho, es en el reparto por países y regiones donde más se expresan las diferentes prioridades de los donantes. La mayoría de los donantes tienen tendencia a concentrar la AOD en su área de influencia. De este modo, tradicionalmente Japón, Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda concentran sus aportaciones en el Este de Asia y Oceanía; Francia, Bélgica y Portugal, en África; y España, en América Latina. Estados Unidos vinculan la ayuda, sobre todo, con la retribución a sus aliados más estratégicos y por ello la concentran en el Oriente Medio y en países muy concretos de los diferentes continentes. Los países que no tienen una clara zona geográfica prioritaria, tienden a favorecer a los países más pobres de África Subsahariana. La aprobación de los ODM y su demanda de concentración en los objetivos más básicos, ha incrementado esta tendencia a favor de los países en situación más precaria, principalmente situados en el continente africano. Esta tendencia está también avalada por las propuestas del informe Sachs[5] y del informe de la Comisión para África patrocinada por el gobierno británico, ambos presentados el 2005.

De este modo, en este reparto, América Latina, globalmente, no ha tenido las de ganar. Tan sólo España la tiene como principal zona receptora. La proporción en el conjunto de AOD que le ha sido destinada ha continuado disminuyendo y ningún país de ese continente ha estado entre los primeros receptores. Ciertamente, la mayoría de países de América Latina no están entre los más pobres y esto los sitúa en una posición secundaria, como potenciales receptores de AOD. No obstante, algunos de ellos no disponen de los recursos imprescindibles para alcanzar algunos de los ODM a corto plazo y necesitan de la ayuda exterior. Hasta ahora, la aportación relativa a la región no ha disminuido muy dramáticamente: se mantuvo durante los años noventa al-

[5] SACHS, J.; *UN Milleniun Project: A practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals.* Nueva York, 2005

Quadro 5. REPARTO PORCENTUAL DE LA AOD POR SECTORES 2003-04

	Alemania	Australia	Austria	Bélgica	Canadá	Dinamarca	España	Estados Unidos	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Japón	Noruega	Nueva Zelanda	Países Bajos	Portugal	Reino Unido	Suecia
Infraestructura social	39,3	46,3	48,8	28,7	43,5	42,3	36,5	39,2	46,3	31,4	82,2	61,7	17,9	20,7	42,2	46	33,4	43,6	38,6	33,4
Educación	17,7	7,4	24,3	10,3	13,2	5,7	9,3	1,9	10,6	19,7	31,3	13,5	5,1	8,2	9,5	23,6	10,4	20,2	8,3	5,1
Salud	2,3	7,8	5,2	5,4	6,6	8,9	6,5	3,8	8,1	3,4	6,9	22,7	4,9	3,1	5,9	5,2	4,5	2,7	6,2	4,4
Población	1,8	2,9	0,4	1,5	3,9	0,9	0,8	6,8	1,3	0,1	0,3	1,9	0,3	0,1	2,4	1,1	2,6	0	3,4	2,8
Abastecimiento de agua	7	2,5	6,2	2	3,7	10,8	4,7	2,3	4,4	2,5	0,5	5,2	0,5	6,1	1,7	1,1	4	0,2	0,7	2,1
Administración y sociedad civil	6,5	18,6	10,6	6	13,4	13,2	6,1	17,6	16,9	1,4	25,2	15,1	3,2	1,9	16,4	10,4	9	14,3	17,7	13
Otros	4,1	7,1	2,2	3,5	2,8	2,8	9,1	6,8	4,9	4,3	18	3,3	3,8	1,3	6,2	4,6	2,9	6,2	2,4	5,9
Infraestructura económica	16	5,3	2,5	5,9	3,8	19	16,6	11	7	5,6	1,8	2,1	2,5	26,5	8,1	3,3	10,7	1,7	8,2	7,9
Transporte y comunicaciones	3,3	4,3	1,6	2,1	1,7	10,5	10,5	2,2	1,7	3,3	1,4	1,8	0,5	12,3	1,2	1,1	2,3	1,1	2,3	3,7
Energía	7,8	0,2	0,3	0,3	0,6	3,2	3,3	6,2	3,6	1,2	0	0	1,1	14	4,3	0,6	2,4	0,2	3,6	2,5
Otros	5	0,8	0,6	3,5	1,6	5,3	2,8	2,6	1,6	1,1	0,4	0,3	0,9	0,2	2,6	1,6	6	0,5	2,3	1,7
Producción	4,2	7,1	4,5	5,2	10,5	9,4	7	6,2	4	3,2	1	5,4	3,9	6,7	5,5	4,5	4,3	1,3	5,8	2,8
Agricultura	2,9	6,4	1,8	4,2	7,7	5,2	5	1,5	2,2	2,2	0,6	5,3	1,8	4,6	4,6	2,5	3,3	1	4,2	2,1
Industria, minería y construcción	1,1	0,1	1,9	0,8	1,6	4	1,6	4,1	1,4	0,9	0,1	0,1	3,2	1,4	0,4	0,4	0,6	0,3	1,1	0,3
Comercio y turismo	0,2	0,5	0,7	0,1	0,9	0,1	0,4	0,6	0,5	0,1	0,4	0	0,1	0,7	0,6	0,6	0,2	0,1	0,5	0,4
Multisectorial	11,7	15,7	5	3,8	4,6	7,3	8,6	10,4	15,5	7	3	4,7	15,3	2,6	9,1	5,1	7,8	4,7	2,1	5,5
Ayuda programa	1	4,2	0,5	2,6	4,2	2,8	0,7	9,3	3,1	2	1,4	6,8	5,8	0,4	4,5	7,8	4,1	1,1	1,3	4,5
Condonación deuda	18,9	0,9	12,2	35,8	4,3	4,2	14,3	6,6	0	37,1	0	0,1	29	31,2	1,1	0	4,6	41,9	8,7	5,3
Ayuda de emergencia	3,2	14,2	14,3	8,7	12,2	1,3	6,1	13,1	11,5	7,3	4,7	8,4	7,2	2,6	20,4	15,2	9,7	1,4	11,7	20,1
Gastos administrativos	4,3	5,6	7,6	4	9,7	9,1	5,3	4,1	6,8	4,4	6,4	6,9	5	4,8	7,2	8,2	3,8	3,3	10,3	5,6
Otros	1,6	0,7	4,7	5,3	9,1	6,9	4,9	0	5,9	2	0,1	4	13,5	4,3	1,8	9,9	21,4	0,9	13,4	15
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: *Anuario Internacional CIDOB 2004 y 2005*. Basado en informes del CAD 2005 y 2006.



rededor del 13%, pero ya ha empezado a declinar; en el período 2003-04 se quedó en un 11,7%. En un escenario de crecimiento sostenido de la AOD, esta situación no comporta una disminución en términos absolutos, pero no deja de ser inquietante.

Se debe reconocer que, en los últimos años, la AOD de la región se ha dirigido mayoritariamente a los países más pobres como Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Haití y El Salvador. En cambio, Colombia y Brasil no entran en esta categoría, y sin embargo se hallan entre los favorecidos. En el primer caso se debe a la cooperación americana, que alcanzó los 1.072 millones de dólares entre el 2003 y el 2004, supuestamente como compensación por su contribución en la lucha contra el narcotráfico. En el caso de Brasil el principal donante, con 306 millones de dólares, es Japón, pero también recibe significativos recursos de Alemania y Francia. En general, existe un predominio a favor de los PMA concentrado en los países de la región beneficiarios de la iniciativa HIPC (siglas en inglés que significan Países Pobres Altamente Endeuda-

Cuadro 6 . REPARTO GEOGRÁFICO DE LA AOD 2003-2004 (porcentajes)

Países	África Subsahariana	Asia sur y central	resto de Asia y Oceania	Oriente Medio y Norte-África	Europa	América Latina y Caribe	PMA
Alemania	35,4	11,7	17,2	11,1	8,1	16,6	42,0
Australia	48,8	8,4	79,4	5,3	1,7	0,4	31,7
Austria	39,9	9,7	4,1	12,5	26,9	6,9	34,9
Bélgica	79,9	2,4	4,2	4,6	1,0	7,9	69,7
Canadá	43,9	16,8	10,7	9,8	2,4	16,4	54,4
Dinamarca	51,9	16,2	15,5	4,8	2,8	8,8	54,8
España	15,0	2,8	9,0	17,4	8,3	47,5	25,5
Estados Unidos	30,2	16,0	5,2	29,8	4,5	14,3	35,9
Finlandia	47,4	12,1	11,5	9,0	8,5	11,5	43,1
Francia	58,3	6,9	8,7	15,8	4,5	5,8	51,1
Grecia	2,3	9,5	0,6	10,4	77,0	0,3	19,5
Irlanda	85,2	3,6	2,5	3,5	1,1	4,0	70,4
Italia	52,7	5,3	6,8	17,8	7,4	10,1	52,0
Japón	12,7	19,6	47,9	7,8	2,0	10,0	26,7
Luxemburgo	48,5	4,6	16,0	7,8	7,0	16,0	45,9
Noruega	47,8	17,0	5,1	10,6	12,2	7,2	54,6
Nueva Zelanda	9,8	8,6	74,1	5,2	0,0	2,2	42,5
Países Bajos	49,1	14,7	9,6	8,7	5,6	12,3	53,6
Portugal	89,3	0,3	6,7	2,4	1,1	0,2	86,7
Reino Unido	51,4	29,0	5,3	8,6	1,2	4,6	49,0
Suecia	50,9	11,6	9,8	5,6	9,7	12,4	52,8
Suiza	35,4	21,5	8,1	4,6	15,0	15,4	44,10
TOTAL CAD	35,8	14,9	17,6	15,1	4,9	11,7	43,0
Comisión CE	44,3	9,2	4,7	18,9	14,1	8,8	
IFIs	43,1	31,5	11,7	1,5	3,1	9,1	
NU	37,7	15,0	7,3	24,9	3,9	11,2	
TOTAL	37,9	17,2	15,1	13,5	5,3	11,0	

Fuente: *Anuario Internacional CIDOB 2004 y 2005.* Basado en informes del CAD 2005 y 2006.

dos)[6]. Es conveniente que estos flujos hacia los países más empobrecidos se mantengan para que puedan llevar a cabo las profundas reformas sociales que necesitan, puesto que los beneficios sólo se materializarán a medio plazo.

Como sucede en el conjunto global de la AOD, se observan mejoras limitadas a la calidad por sectores a favor de la infraestructura social, a la disminución de la condicionalidad y a un incremento del porcentaje de donaciones. Con todo, para la región y para todos los países en vías de desarrollo (PVD), tanto o más importante que la ayuda, es la necesidad de cooperar en la remoción de los factores exógenos que causan los grandes desequilibrios y dificultan su progreso, como son: la mejora de la estabilidad financiera, las políticas de gestión de la deuda externa, una regulación del comercio internacional no discriminatoria y que contemple las asimetrías, las garantías de acceso a la transferencia de tecnología y a la protección de la propiedad intelectual, la regulación de los procesos migratorios y las medidas de prevención de desastres naturales. Estos son temas que exigen unos pactos y unos mecanismos institucionales que contribuyan a construir una asociación para el desarrollo de gran alcance, más transparente y más eficaz.

Cuadro 7.
PORCENTAJE DE AOD EN AMÉRICA LATINA

	1993-1994	1998-1999	2003-2004
Alemania	12,3	14,7	16,6
Australia	0,1	0,1	0,4
Austria	7,3	13,7	6,9
Belgica	13,9	16,7	7,9
Canadá	24,0	20,5	16,4
Dinamarca	7,2	9,7	8,8
España	52,2	47,2	47,5
Estados Unidos	24,0	18,0	14,3
Finlandia	14,5	11,8	11,5
Francia	4,7	6,6	5,8
Grecia	...	0,8	0,3
Irlanda	1,9	3,9	4,0
Italia	15,5	17,3	10,1
Japón	9,0	8,5	10,0
Luxemburgo	24,7	23,1	16,0
Noruega	8,1	10,1	7,2
Nueva Zelanda	1,0	1,9	2,2
P. Bajos	26,3	24,8	12,3
Portugal	0,2	0,6	0,2
Reino Unido	8,9	18,9	4,6
Suecia	12,5	16,4	12,4
Suiza	15,3	16,0	15,4
TOTAL CAD	13,7	13,1	11,7
Miembros UE	12,5	15,2	11,2
CE	9,6	13,0	8,8
IFIs	7,9	12,8	9,1
NU	6,8	13,8	11,2
TOTAL	12,0	13,1	11,0

Fuente: Informe del CAD 2005.

2. Las políticas y el reto de la calidad.

Desde sus orígenes, el CAD ha tenido dos grandes misiones: la primera es, como hemos visto, garantizar la transparencia de los flujos de AOD y estimular el reparto de la carga del financiamiento del desarrollo. La segunda es mejorar la calidad y contribuir al incremento de su eficacia. Por ello, se han creado grupos de trabajo que han elaborado principios de eficacia y catálogos de mejores prácticas[7]. En esta línea, la conferencia de Monterrey de la ONU también supuso la aceleración de un proceso de concertación que ya se venía gestando en el CAD con la colaboración de diversos foros de donantes. Así, a una primera iniciativa de mesa redonda de alto nivel, celebrada en Washington en junio de 2002[8], siguió la segunda mesa redonda sobre gestión en base a resultados de desarrollo, celebrada en Marrakech en febrero del 2004. Allí se adoptó un memorando, unos principios básicos y un Plan de Acción[9] por parte de un grupo representa-

[6] Bolívia, Guayana, Honduras y Nicaragua.
[7] Actualmente los grupos de trabajo son: *Working Party on Statistics* (WP-STAT); *Working Party on Aid, Effectiveness and donor Practices* (WP-EFF); *Network on Development Evaluation* (EVALUATION NETWORK); *Network on Gender Equality* (GENDERNET); *Network on Environment and Development Co-operation* (ENVIRONET); *Network on Poverty Reduction* (POVNET); *Network on Governance* (GOVNET); *Network on Conflict, Peace and Development Co-operation* (CPDC) i *Fragile States Group* (FSG).
[8] Convocada por los principales organismos financieros en colaboración con el CAD "*International Roundtable on Better Meassuring, Monitoring and Managing for development results*", Washington, 5-6 de junio del 2002.
[9] *Joint Marrakech Memorandum, Promoting harmonized Aproach to managing for Development Results: Core principles y Action Plan on Managing for Development Results, al Second International Roundtable 'Managing for development results'*, 4-5 de febrero del 2004.



tivo de países donantes y receptores, además de las instituciones convocantes[10]. El memorando ponía el acento en la adopción de medidas para la implantación de la gestión en base a resultados y, al mismo tiempo, en reducir la carga de la gestión de la ayuda de los países socios gracias a la alineación y armonización de los procedimientos de los donantes y la mejora de los sistemas nacionales de evaluación y seguimiento. Los principios básicos de Marrakech sirvieron de punto de partida para poder implantar sistemas nacionales fiables de gestión por resultados.

El gran reto es elaborar indicadores capaces de medir los impactos sistémicos de las políticas de cooperación y, a su vez, identificar mejor las necesidades financieras de los diversos sectores para facilitar el financiamiento común.

Paralelamente, en febrero del 2003, se celebró en Roma el primer Foro sobre armonización, que adoptó una declaración dando énfasis a: el fortalecimiento de las estrategias nacionales; la alineación de la AOD con las políticas nacionales y la mejora de las capacidades de gestión; el desarrollo de la mutua responsabilidad sobre las prácticas de donantes y países socios; la racionalización de las actividades para maximizar la eficiencia; la simplificación de procedimientos, la definición de estándares para mediar resultados y el rendimiento de cuentas. Con tal de estimular la implantación, se recomendó a los miembros del grupo del CAD evaluar la eficiencia de las ayudas y las prácticas de los donantes y, a los organismos multilaterales, evaluar las prácticas recomendadas y presentar informes públicos.

Cuadro 8. PRINCIPALES RECEPTORES DE AMÉRICA LATINA (millones de dólares)

	2003	2004
Nicaragua	833	1 232
Bolivia	930	767
Colombia	802	509
Honduras	392	642
Perú	500	487
Brasil	296	285
Guatemala	247	218
Haití	200	243
El Salvador	192	211
Ecuador	176	160

Fuente: Informe del CAD 2004 y 2005.

La convergencia de estas dos iniciativas condujo a la celebración de un nuevo Foro de Alto Nivel, el 2 de marzo del 2005 en Francia, con más de un centenar de participantes entre donantes y receptores. Allí se adoptó la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Apropiación, armonización, alineación y rendimiento mutuo de cuentas, que incorporó los resultados de los debates previos. Los compromisos de París establecieron cinco grandes objetivos para la mejora de la eficacia de la ayuda: a) Apropiación de las estrategias por parte de los países en vías de desarrollo; b) Alineación de los donantes con las estrategias nacionales; c) Armonización de los donantes; d) Gestión en base a resultados; e) Responsabilidad mutua de los compromisos. Lo más destacable es que, por primera vez en el ámbito de la calidad, se establecieron indicadores de eficacia y se acordaron unas metas cuantificables para el año 2010.

Respecto a las fuentes de financiamiento, destacan en concreto los objetivos de: entrega puntual de los compromisos para mejorar la capacidad de predecir; asistencia en forma de programas; apoyo coordinado de los donantes para mejorar las capacidades de los PVD; armonización de procedimientos, especialmente en caso de estados frágiles; evitar estructuras de gestión de la AOD paralelas; intercambio de diagnósticos y de análisis; y la desvinculación de la ayuda. De hecho las propuestas de la Declaración de París estiman que en 2010, un 90% de los flujos de AOD deberían repercutir en los presupuestos nacionales y, como mínimo, el 75% tendría que librarse en el marco de programas anuales o plurianuales para hacerlos más previsibles. Pero, seguramente, el cambio más importante es la total incorporación de la planificación en base a resultados, siguiendo las propuestas del compromiso de Marrakech. El gran reto es elaborar indicadores capaces de medir los impactos sistémicos de las políticas de cooperación y, a su vez, identificar mejor las necesidades financieras de los diversos sectores para facilitar el financiamiento común. El establecimiento de fuentes de verificación fiable es, en muchos países en desarrollo, una tarea llena de dificultades, ya que en la actuali-

[10] Junto con el CAD, el Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y Banco Mundial.

[11] La Declaración de Roma fue desarrollada por el Grupo de trabajo del CAD sobre la eficiencia de las ayudas y las prácticas de los donantes en un artículo que recogía las condiciones a respetar por las agencias donantes titulado: *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC Good Practice Paper, 2003.

dad todavía se trabaja con un registro limitado de indicadores que permite hacer comparaciones globales, pero que resulta poco explícito para medir cambios cualitativos, sobre todo en políticas sociales.

Algunos países se han sometido voluntariamente a un seguimiento de las prácticas de armonización de donantes. Muchos de ellos son beneficiarios de la iniciativa HIPC, tienen un PRSP (siglas en inglés de Estrategia para la Reducción de la Pobreza) y una dependencia importante de cooperación externa, además de instituciones nacionales débiles. También se han realizado reuniones regionales de seguimiento. Los primeros resultados muestran avances en la aplicación de instrumentos de cofinanzación y se está elaborando una agenda de seguimiento, pero a pesar de tratarse de países piloto, las prácticas aún no son óptimas. Respecto a la gestión por resultados, está prevista la celebración de una tercera mesa redonda en Hanoi (Vietnam) del 5 al 8 de febrero de 2007. En esta mesa se evaluarán los progresos de la agenda de Marrakech, se incorporarán los compromisos de la Declaración de París y se discutirán las mejoras de los instrumentos de gestión. También está previsto valorar la creación de instrumentos financieros para mejorar las capacidades estadísticas necesarias para la gestión por resultados.

3. Conclusiones.

El camino hacia una renovada asociación entre países donantes y países en desarrollo está trazado. La Declaración del Milenio, los compromisos de Monterrey y la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda han establecido unas metas cuantificables. Además el CAD, como principal órgano de coordinación de los donantes, está trabajando para hacer el seguimiento de dichos compromisos. Las tendencias en los últimos años son alentadoras, tanto porque se ha entrado en una dinámica de incremento de los recursos, como porque se está avanzando en la implantación de medidas para mejorar la eficacia. Pero, como señala el propio Comité en su último informe de 2005, el ritmo y la composición de los incrementos no son los idóneos para conseguir los resultados esperados en el 2015. Se está caminando en la dirección adecuada, pero los cambios son muy lentos y algunas agencias donantes no están orientando lo suficiente sus políticas hacia una agenda para la reducción de la pobreza. La buena noticia es que se están creando los instrumentos para hacer unas políticas más transparentes y conseguir, por un lado, medir el grado real del compromiso de los donantes con los objetivos acordados por la comunidad internacional y, por otro, dirigir los recursos donde más se necesitan y pueden resultar más eficaces.

BIBLIOGRAFÍA:

Fundació CIDOB; *Anuari Internacional CIDOB 2005*, Barcelona, 2006.

Fundació CIDOB; *Anuari Internacional CIDOB 2004*, Barcelona, 2005.

OCDE-CAD; *2005 Development Co-operation report – OCDE Journal on Development*, volum 7, núm. 1, 2006.

OCDE-CAD; *2004 Development Co-operation report – OCDE Journal on Development*, volum 6, núm. 1, 2005.

OCDE-CAD; *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 2000-2004*, 2005.

OCDE-CAD; *2003 Development Co-operation report – OCDE Journal on Development*, volum 5, núm. 1, 2004.

NU; *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Publicaciones de Naciones Unidas, 2005.

Balance y perspectivas de cooperación de la Unión Europea

José Angel Sotillo Lorenzo
Profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).
Director del Magíster en Cooperación Internacional del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM)

Bruno Ayllón Pino
Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).
Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM)

El 25 de Marzo se cumplirán cincuenta años de la firma del Tratado de Roma. La efeméride que conmemoraremos en 2007 no es una fecha cualquiera. Es verdad que cincuenta años no es nada. Pero no es menos cierto que las veloces transformaciones que ha experimentado el mundo, y la propia Europa, en ese medio siglo, nos han situado en un escenario radicalmente diferente, en el que las relaciones internacionales y la proyección exterior de las comunidades europeas han incorporado una fuerte dimensión cooperativa, que se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o en un firme compromiso de incrementar sustancialmente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta 2015.

Este artículo se encuentra dividido en tres partes. En la primera, se presentan el contexto internacional y europeo en el que se deben situar los avances en política de cooperación de la UE en los últimos tres años. Con este telón de fondo se realiza, en un segundo momento, un análisis no exhaustivo de los cambios y transformaciones que se han producido en la cooperación europea para el desarrollo. Finalmente, el análisis desciende a un nivel más concreto para revisar las cifras de la AOD de la Unión Europea, así como su distribución geográfica y sectorial. El artículo se cierra con la consideración de algunas perspectivas de futuro.

1. El contexto internacional y europeo de la política de cooperación para el desarrollo.

En estos últimos tres años, la UE ha avanzado rápidamente, aunque con grandes dificultades, en la redefinición de su política de cooperación para el desarrollo. Después de la proclamación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2000) y de la Cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo (2002), la Comunidad Europea reafirmó su compromiso con el desarrollo mundial. Sin embargo, las perspectivas optimistas que se vislumbraron en los primeros instantes del tercer milenio se desvanecieron rápidamente como consecuencia de la redefinición de la agenda internacional. Ésta, en lugar de centrarse en la lucha contra la pobreza y en los esfuerzos por el diseño de una globalización justa, simétrica y con oportunidades para todos, focalizó toda la atención en la lucha contra el terrorismo global, lo cual ocupó las mentes y los corazones de los líderes mundiales.

El 11 de septiembre no sólo acabó con la vida de muchos inocentes y abrió la Caja de Pandora de la guerra, las invasiones y los atentados, como los de Madrid o Londres. Con las Torres Gemelas cayeron las esperanzas de muchos países pobres que, en adelante, sufrirían las consecuencias de la subordinación de la agenda del desarrollo a la agenda de la seguridad internacional. Es innegable que la cooperación contra el terrorismo debe ser objetivo prioritario para quienes defiendan la paz y la democracia, pero hemos visto los riesgos de supeditar toda política a ese objetivo, especialmente cuando para ello se decide invadir un país.

Los estados europeos -y la propia Unión- no han podido escapar a esta espiral, de manera que, como señala *el Informe Internacional sobre el Progreso hacia la Erradicación de la Pobreza y el Logro de la Equidad de Género*[1]: "La integración de todas las políticas bajo la consigna principal de la seguridad puso en riesgo la independencia de las políticas de cooperación con el desarrollo y de ayuda humanitaria. Las mismas están cada vez más subordinadas e integradas a los objetivos de seguridad exterior y política de defensa. Un primer paso dado en este sentido fue la repentina inclusión en junio de 2002 del Consejo de Desarrollo en el nuevo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, el cual co-

[1] Social Watch, *Informe 2004: Miedos y miserias. Obstáculos a la seguridad humana.* Capítulo dedicado a "Unión Europea: seguridad versus seguridad humana", p. 37.



ordinaría las acciones internas y externas en 'la lucha contra el terrorismo'".

Sería inútil profundizar en este terreno sin tener en consideración el conjunto de las relaciones exteriores de la Unión Europea, en las que siempre encontramos al gran actor de las relaciones internacionales: Estados Unidos. Frente a la convicción de la fuerza que demuestra en los últimos años la administración estadounidense bajo el mandato de George W. Bush, la Unión Europea opta, con más voluntad que acierto por el momento, por la fuerza de la convicción.

Con las Torres Gemelas cayeron las esperanzas de muchos países pobres que, en adelante, sufrirían las consecuencias de la subordinación de la agenda del desarrollo a la agenda de la seguridad internacional.

Ese fue el sustrato de la Estrategia europea de seguridad, adoptada en Bruselas, el 12 de diciembre de 2003, con el sugestivo título de Una Europa segura en un mundo mejor, que refleja de esta forma los desafíos mundiales: "El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras, que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia han supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para muchas personas. Otras, en cambio, perciben la mundialización como fuente de frustración y de injusticia. Esta evolución ha aumentado asimismo las posibilidades de intervención de los grupos no estatales en los asuntos internacionales. Pero también ha incrementado el grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando por ende su vulnerabilidad". Para continuar con esta afirmación: "En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad (...) La seguridad es una condición necesaria para el desarrollo". Es en este mundo convulso donde la UE intenta adecuar sus acciones a las demandas de la agenda internacional, en la que juega un papel fundamental la cooperación para el desarrollo.

Desde su responsabilidad como actor con una visión global, la Unión está actualizando sus formas de trabajo para adecuarlas a las nuevas necesidades, tal y como nos dibuja el Comité Económico y Social Europeo: "Entre los cambios que se han producido a nivel internacional y han afectado, de uno u otro modo, a las políticas de desarrollo pueden citarse: el auge de la preocupación por las cuestiones de seguridad tras el 11-S; los resultados de la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Doha en 2001 y el proceso seguido después en la llamada Agenda del Ciclo de Desarrollo; el nuevo consenso internacional alcanzado en la Cumbre del Milenio y reflejado en las Conferencias de Monterrey, Johannesburgo, El Cairo y otras, sobre financiación, medio ambiente, enfoque de género o VIH SIDA, entre otros; el proceso de armonización de las políticas de desarrollo de los donantes iniciado en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y la consolidación de ciertos instrumentos nuevos de programación y ejecución de la ayuda como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP, en sus siglas inglesas), el Apoyo Sectorial (SWAP) o el apoyo presupuestario. Más recientemente, el Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda celebrado en París en marzo de 2005 ha supuesto un avance en esta línea al suscribir los donantes ciertos compromisos en materia de apropiación, armonización y gestión basada en resultados y responsabilidad mutua"[2].

2. La política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea: cambios y transformaciones[3].

En el contexto europeo dos temas, entre muchos otros, concitan nuestra atención: por una parte el complicado proceso de reformas comunitarias que alumbraron un proyecto de Tratado Constitucional, surgido de la Conferencia Intergubernamental de Roma, 4 de octubre de 2003, así como su procelosa ratificación paralizada a día de hoy; por otra parte, la aprobación de una serie de documentos clave para la definición del horizonte de la acción solidaria europea. Nos referimos a la "Consulta sobre el futuro de la política de desarrollo de la UE", del 7 de enero de 2005, a la "Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de

[2] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *Propuesta de Declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión - La política de desarrollo de la Unión Europea - El Consenso Europeo.* Bruselas, 29 de septiembre de 2005. DOCE C 24, 31/01/2006, pp. 79-89.

[3] Un estudio detallado sobre la materia en Sotillo Lorenzo, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea,* Libros de la Catarata/IUDC-UCM. Madrid, 2006.

desarrollo de la Unión Europea", más conocido como "El consenso europeo", de 22 de noviembre de 2005 y, finalmente, a una serie de propuestas presentadas por la Comisión de cara a la celebración de la Conferencia de revisión de los Objetivos del Milenio, que se celebró en septiembre de 2005.

El Tratado que establece una Constitución para Europa, contiene importantes disposiciones que abordan directamente el papel de la cooperación para el desarrollo en el contexto de la acción exterior de la UE.

El texto del Tratado, por el que se establece una Constitución para Europa, contiene importantes disposiciones que abordan directamente el papel de la cooperación para el desarrollo en el contexto de la acción exterior de la UE. Conviene pues conocerlas para poder, en un futuro, esperemos, no muy lejano, exigirlas. Efectivamente, ya en su preámbulo la UE se plantea el deseo de "ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo".

En la formulación de los objetivos de la Unión, el artículo I-3.4, sostiene: "En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como en el estricto respeto y desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas".

En la Parte III (De las políticas y el funcionamiento de la Unión), Título V (Acción exterior de la Unión), el Capítulo IV incluye la "Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria", con la Sección 1 (Cooperación para el desarrollo), la 2 (Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países) y la 3 (Ayuda humanitaria).

Al tratar el marco general de la acción exterior de la Unión, el artículo III-292, postula que la Unión definirá y ejecutará políticas y acciones comunes, y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de, entre otros: d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en la cooperación multilateral sólida y en una buena gobernabilidad mundial.

La cooperación para el desarrollo se contempla específicamente en los artículos III-316 al III-318. Con alguna novedad, el articulado mantiene las características esenciales de las que tiene ya establecidas con anterioridad. El III-316.1 afirma que "La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo". En el punto 2, se reafirma el compromiso europeo con el multilateralismo: "La Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que hayan aprobado en el marco de las Naciones Unidas y de las demás organizaciones internacionales competentes".

A pesar de la importancia que tiene la política de cooperación para el desarrollo de cara al papel que puede jugar la Unión en la escena internacional, como pilar y valor añadido de su acción exterior, lo cierto es que en el texto constitucional no se detectan grandes cambios respecto a los tratados anteriores, más allá del intento de simplificación. Además, ese modelo sigue anclado en concepciones tradicionales, que no incorporan los avances que se habían dado en este ámbito. Por ejemplo, en cuanto a la consideración de los países receptores como socios iguales, mediante el principio de partenariado y de apropiación de las estrategias de desarrollo, presentes en numerosos acuerdos de la Unión con terceros países. Esto debería recuperarse aquí, para superar las concepciones paternalistas de la ayuda y dar más papel a aquellos a los que ésta se destina.

Tampoco se señala la necesidad de contar con la participación de la sociedad civil, tan activa en este terreno, e indis-



pensable en procesos de democratización, que debe hacerse desde la base para evitar percepciones intervencionistas. Este ha sido, por otra parte, uno de los aspectos más señalados en las propuestas de enmienda. Es además, un punto en el que se ha incidido mucho en el proceso de la Convención y en el discurso general de una Unión que se pretende abierta a los ciudadanos, por ejemplo con la incorporación del foro de la sociedad civil. Resulta paradójico con este discurso el hecho de que se excluya a las organizaciones sociales de este ámbito, sobre todo de cara a esa coherencia que tanto resaltan en el proyecto de Constitución.

> Tampoco se señala la necesidad de contar con la participación de la sociedad civil, tan activa en este terreno, e indispensable en procesos de democratización

En cuanto al resto de enmiendas, se pueden resaltar aquellas que piden la reinserción de los principios de la política de cooperación al desarrollo en el primer artículo, dándoles así mayor peso, además del objetivo general de erradicación de la pobreza. Entre estos objetivos queda excluido un tema clave para el desarrollo, como es el de la igualdad de género, que constituye además uno de los ejes transversales de esta política en todos los proyectos de desarrollo. En definitiva, esta sección no ha supuesto un gran avance en la política de cooperación de la Unión, a pesar de las grandes potencialidades que se abrían, por ejemplo de cara a la reforma del actual proceso de globalización. Por ello ha quedado debilitada como modelo portador de los valores de la Unión.

Junto a las disposiciones constitucionales referentes a la acción exterior y a la cooperación para el desarrollo de la UE, otros documentos de rango inferior pero no por ello irrelevantes, nos demuestran que estos años han sido prolíficos en la construcción de un armazón conceptual, de principios y prácticas, que ofrece sólidos cimientos a este edificio, siempre en permanente expansión, consolidación y reforma que es la cooperación europea.

El primero de ellos surge como una de las iniciativas más sugerentes del nuevo comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, el belga Louis Michel: la *Consulta sobre el futuro de la política de desarrollo de la Unión Europea. Docum*ento de reflexión, lanzado el 7 de enero de 2005, tiene por objetivo revisar las líneas maestras de esa política, tal cual está definida por el Tratado y, específicamente, por la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, del 10 de noviembre de 2000.

El punto de partida es loable: "Es necesario un amplio consenso para clarificar el papel de la UE en la política de desarrollo y en la ayuda al desarrollo, con objeto de examinar en detalle de qué forma se articulan las políticas de la Unión con las de los Estados miembros y de los países socios, así como con las iniciativas de la sociedad civil, en un espíritu de coherencia y complementariedad. El debate deberá tener en cuenta la influencia política, los recursos y las competencias de la Comisión. La nueva Declaración que resulte de dicho debate constituirá el marco adecuado para una reflexión a más largo plazo, para la toma de postura de la Unión en relación con una serie de cuestiones y para guiar la puesta en práctica de la ayuda al desarrollo de la UE".

El diseño tiene en cuenta no sólo el escenario actual, sino el que establece la Constitución Europea que, junto a otras cuestiones[4], aporta un marco racionalizador del conjunto de las políticas de la Unión Europea. Se resalta que la política de desarrollo es un componente esencial de la acción exterior de la Unión Europea, que incluye la política exterior y de seguridad común; la política comercial común; la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; medidas restrictivas; acuerdos internacionales; las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión Europea; y aplicación de la cláusula de solidaridad. El documento de reflexión tiene en cuenta un conjunto de objetivos entre los que se incluyen: apoyar el desarrollo sostenible a nivel económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo esencial de erradicar la pobreza; salvaguardar al tiempo los valores e intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión; así como preservar la paz, prevenir los conflictos y aumentar la seguridad internacional.

Sin embargo, hay dos cuestiones sobre las que tenemos serias dudas. La primera se refiere al reparto de competencias. En la actualidad, el artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea dice que "La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, *que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros,*

[4] Véase *Interrogantes sobre el futuro de la política europea de cooperación para el desarrollo. Luces y sombras en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 15, otoño-invierno 2005, pàg. 157-172.

favorecerá (...)"[5] . El texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dice en su artículo I-14 (Ámbitos de competencia compartida), punto 4: "En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, *sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.*"[6]. La posibilidad de "europeizar" ese ámbito es mucho mayor, pero la reserva se mantiene; y si estamos hablando de una UE de 25 Estados miembros, la potencialidad de la reserva aumenta considerablemente.

Existe la percepción de que algunas de las expectativas de la nueva política y gestión de la ayuda comunitaria puedan defraudarse; en especial, en lo que se refiere a la participación de las ONGD

La otra duda tiene que ver con el papel de la UE como actor global, y si será capaz de compatibilizar y dar coherencia a la defensa de sus intereses (económicos, comerciales y agrícolas, entre otros) con el objetivo de apoyar el desarrollo sostenible, en todas sus facetas. Además, existe la percepción de que algunas de las expectativas de la nueva política y gestión de la ayuda comunitaria puedan defraudarse; en especial, en lo que se refiere a la participación de las ONGD, sector en el que la tendencia apunta a la concentración de estos actores clave, con el fin de aumentar la eficacia. Sin embargo ello conlleva riesgos como el de homogeneizarlas, sistematizarlas y ajustarlas a toda una serie de requisitos, cuando uno de sus principales valores es el de su aportación crítica a este ámbito de trabajo.

En todo caso, el documento de reflexión abre la discusión a cuestiones fundamentales como: desarrollo y seguridad; integración del comercio y el desarrollo; migraciones y desarrollo; y medio ambiente y desarrollo. Junto a esas áreas temáticas, el texto pone sobre la mesa el debate en torno a: una política de la UE o una política de 25 + 1; los socios: fortalecimiento del principio de apropiación y mayor participación; sectores prioritarios y cuestiones transversales; un marco temático común para las políticas de desarrollo de la Unión Europea y los Estados miembros; situaciones de transición - vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo; asignación de recursos financieros; iniciativas globales; y modalidades de la ayuda.

El documento termina destacando una disyuntiva. El futuro de la cooperación se enfrenta a dos opciones: la vía defensiva, es decir, evitar las interacciones con otras políticas para garantizar su autonomía o, por el contrario, precisar sus vínculos, positivos y negativos, con las otras políticas para afirmar mejor su especificidad y demostrar su función, consistente en primer lugar en abordar las causas profundas de los problemas.

El segundo documento mencionado, el *Consenso Europeo sobre Desarrollo*, pretende ofrecer una visión integral de todos los elementos y políticas que condicionan y restan eficacia a la concepción y ejecución de la política europea de cooperación. El objetivo es que pueda algún día configurarse como una auténtica Política de Desarrollo con mayúsculas. Es decir, sentando las bases para pasar de un conglomerado de acciones de cooperación, con frecuencia dispersas, faltas de coordinación, poco coherentes y no alineadas con las agendas nacionales de desarrollo de los beneficiarios, a una práctica global, que a modo de calidoscopio integre y aglutine con un sentido único la acción exterior de la UE y las diferentes políticas (comercio, medio ambiente, emigración, finanzas) que inciden en el desarrollo.

En el origen de este documento se encuentra una propuesta de declaración conjunta de las instituciones comunitarias, presentada por la Comisión el 13 de julio de 2005.[7] La Comisión afirma que esta nueva política de desarrollo tiene como objetivo reducir la pobreza, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este 'Consenso Europeo' proporcionaría, por primera vez en 50 años de cooperación al desarrollo, un marco común de objetivos, valores y principios que la Unión (los 25 Estados miembros y la Comisión) apoya y promueve, en tanto que actor mundial.

La propuesta de la Comisión sitúa la erradicación de la pobreza en el centro de su acción. Resalta la importancia de la asociación con los países en desarrollo y la promoción del buen gobierno, los derechos humanos y la democracia. Enfatiza el papel de la sociedad civil y aborda situaciones de conflicto y de estados en quiebra. Esta política, por otra parte, sitúa al desarrollo como elemento clave de la acción exterior de la UE, junto con la política exterior y de seguridad común, y la política comercial; además explora los vínculos

[5] Texto en cursiva, de los autores de este artículo.
[6] Texto en cursiva, de los autores de este artículo.
[7] Propuesta de declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión: *La política de desarrollo de la Unión Europea "El consenso europeo"*. Bruselas, 13 de julio, de 2005. COM (2005) 311 final.



con éstas y otras áreas relacionadas, como la inmigración, el medio ambiente y el empleo. También reconoce que las relaciones de la UE con cada uno de sus socios exteriores son únicas y exigen una combinación específica de políticas de ayuda, de comercio y de otras políticas ajustadas a las necesidades de cada asociación.

El 22 de noviembre, los ministros de desarrollo de los estados de la Unión, reunidos como Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, dan el visto bueno a esa visión común del desarrollo. En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005), los 25 celebran "la adopción por el Consejo, los estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo del "consenso europeo sobre el desarrollo", que proporciona a la Unión una visión común de los valores, objetivos, principios y medios del desarrollo (doc. 14820/05). El Consejo Europeo celebra que "vaya a realizar una evaluación periódica, sobre la base de un informe de seguimiento de la Comisión, de los objetivos de volumen de ayuda aprobados en las conclusiones del Consejo de mayo de 2005".

Culminando el proceso, el 20 de diciembre de 2005, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, del Parlamento Europeo, Josep Borrell, y el del Consejo de la Unión Europea, Tony Blair, firman en Bruselas la primera declaración conjunta sobre Política de desarrollo de la Unión Europea, el "Consenso Europeo". El desafío ahora es, en palabras del comisario Louis Michel, actuar para hacer más por el desarrollo, y hacerlo mejor y con más rapidez.

Finalmente, el 2 de marzo de 2006, la Comisión aprobó tres comunicaciones para cumplir con los compromisos adquiridos: una primera titulada *Suministrar más ayuda, mejor y con más rapidez* (COM(2006)87), que presenta un plan de acción concreto, y despliega para cada acción una agenda operativa de trabajo para 2006 - 2007; una segunda denominada *Programación plurianual conjunta* (COM(2006)85), que propone un marco comunitario conjunto para la programación de la ayuda al desarrollo; una tercera llamada *Financiación para el desarrollo y la efectividad de la ayuda* (COM(2006)88), que supervisa las realizaciones de la UE de cara a sus compromisos, en términos de volumen de ayuda y efectividad de su suministro.

Como fiel reflejo de los frutos que el Consenso viene arrojando, se ha adoptado una estrategia de la UE para África, en diciembre de 2005, que establece un marco de acción para que los Estados miembros y la Comisión apoyen los esfuerzos africanos para alcanzar los Objetivos del Milenio, con especial énfasis en la paz y la seguridad, la gobernabilidad, la infraestructura y el comercio.

El tercer y último documento al que vamos a aludir, en realidad un conjunto de textos, es un buen exponente de la vitalidad que, en el campo de la cooperación y el desarrollo, ha estado presente en la UE en este trienio. Ello ha tenido lugar, paradójicamente, cuando mayores han sido los obstáculos internos y externos para avanzar en el siempre arduo camino de una mayor integración, y de hablar y actuar en el mundo con una única voz. La Comisión presentó el 12 de abril de 2005 tres propuestas[8] que recogen los progresos en la realización de los ODM, dirigidas al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: una sobre *La contribución de la Unión Europea,* COM (2005) 132 final; otra sobre *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda*, COM (2005) 133 final; y una tercera sobre Acelerar la realización de los *Objetivos del Milenio para el Desarrollo*", COM (2005) 134 final.

La Comisión señala que las tres comunicaciones tienen como pilares: un aumento significativo de la ayuda oficial al desarrollo (con un nuevo objetivo intermedio del 0,56% de la renta nacional bruta (RNB) en 2010, para alcanzar el objetivo del 0,7% en 2015); una mayor coherencia de las políticas comunitarias; una mejor coordinación entre los Estados miembros y la UE, y, por último, una apropiación constante de esta ayuda por sus beneficiarios. El objetivo señalado por el comisario Michel es primar la cooperación con los estados, vía presupuestos, por encima de "la caridad sin más". Se aumentará la ayuda con el fin de generar confianza en los países destinatarios de los fondos y darles apoyo en su absorción y gestión, para que sean ellos los protagonistas de sus progresos, se responsabilicen de lo que reciben y de lo que hacen, aseguren la continuidad de los proyectos y rindan cuentas a los donantes. Ello plantea una paradoja: ¿cómo poner en marcha una auténtica política de desarrollo que choca con los intereses económicos de la propia Unión Europea, especialmente en el ámbito más protegido, la agricultura?

Del conjunto de estos documentos, iniciativas, propuestas y reflexiones podemos constatar que, una vez más, el discurso de la Unión Europea, especialmente de sus instituciones

[8] La Comisión adopta propuestas para incrementar el volumen y la eficacia de la ayuda al desarrollo. Bruselas, 12 de abril de 2005. IP/05/423

> **El discurso de la Unión Europea, especialmente de sus instituciones más europeístas (Parlamento Europeo, Comisión, Comité Económico y Social) está mucho más avanzado que sus prácticas.**

más europeístas (Parlamento Europeo, Comisión, Comité Económico y Social) está mucho más avanzado que sus prácticas. Aunque aumentan significativamente los recursos asignados para financiar el desarrollo y se buscan -con mayor o menor acierto- nuevas formas de financiación, las recetas sobre complementariedad, coordinación y coherencia se acumulan mientras que la dicotomía política europea de cooperación/políticas de los Estados miembros sigue marcando la pauta ¿Cómo la cooperación para el desarrollo va a ser parte de la acción exterior de la UE, si ese ámbito pertenece a cada una de las políticas exteriores de los 25 estados miembros?

3. Las cifras de la ayuda comunitaria: distribución geográfica y sectorial[9].

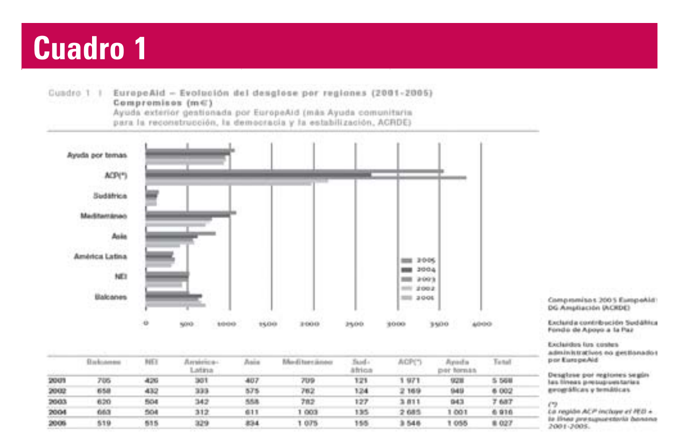
El último *Informe anual* (2006) sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la ayuda exterior en 2005 es, sin duda, uno de los mejores instrumentos con los que contamos para medir cuantitativamente el volumen de recursos empleados en la dimensión solidaria de la Unión Europea, así como su orientación geográfica y su distribución sectorial[10]. Para completar esta referencia básica, existe un *Atlas de la ayuda comunitaria* que, de una forma más gráfica, nos presenta un panorama completo de los lugares donde la cooperación europea, la bilateral y la comunitaria, se hallan presentes[11] .

Según el Informe anual 2006, la Unión Europea (Comisión + Estados miembros) representa el 55% de la ayuda exterior mundial, siendo así el principal donante mundial. De esta cantidad, apenas 1/5 es gestionado directamente por la Comisión en programas y proyectos que se extienden por más de 150 países. El año 2005 marcó un hito en la ayuda comunitaria pues la Comisión desembolsó unos 7.500 millones de euros, añadiendo al incremento de volumen la ampliación de su eficacia en la lucha contra la pobreza, con rapidez y eficiencia. Este hecho es resultado de un proceso de reformas estructurales en la gestión de la ayuda que han llevado a que, entre 2001 y 2005, aumentasen los volúmenes de ayuda en un 44 % y los pagos un 50 %, lo cual ha supuesto el paso de una ejecución media de los programas de 5 años en 2000, a sólo 3,3 en 2005.

La AOD de los 25 Estados miembros alcanzó los 43.000 millones de euros en 2005. Según relata el Informe anual, el aumento del presupuesto de la UE para AOD se plasma en el compromiso de que cada Estado miembro alcance, en 2010, un 0,51% de la Renta Nacional Bruta (RNB), que será de un 0,17 % para los Estados del Este de ingreso reciente. De cumplirse con este objetivo, en 2010, la ayuda global de la UE representaría el 0,56 % de la RNB, lo que se traduciría en unos 20.000 millones de euros adicionales en AOD.

En cuanto a la distribución geográfica de la ayuda comunitaria (Ver Cuadros 1 y 2)[12], un examen de las cifras nos presenta una cooperación concentrada en los países del grupo África - Caribe - Pacífico (ACP), alcanzando su nivel máximo con un in-

Cuadro 1



	Balcanes	NEI	América-Latina	Asia	Mediterráneo	Sud-áfrica	ACP(*)	Ayuda por temas	Total
2001	705	426	301	407	709	121	1 971	928	5 568
2002	658	432	333	575	762	124	2 169	949	6 002
2003	620	504	342	558	782	127	3 811	943	7 687
2004	663	504	312	611	1 003	135	2 685	1 001	6 916
2005	519	515	329	834	1 075	155	3 546	1 055	8 027

[9] Aunque en este artículo nos referimos a las cifras publicadas en 2006, pueden consultarse las estadísticas de la ayuda europea en años anteriores en los siguientes documentos:
Informe anual 2005 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la Ejecución de la ayuda exterior en 2004
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/comm-sura2005_es.pdf
Informe anual 2004 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la Ejecución de la ayuda exterior en 2003
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/COMM_PDF_COM_2004_0536_F_ES_ACTE.pdf
Informe anual 2003 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la Ejecución de la ayuda exterior en 2002
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/2003_0496_es.pdf

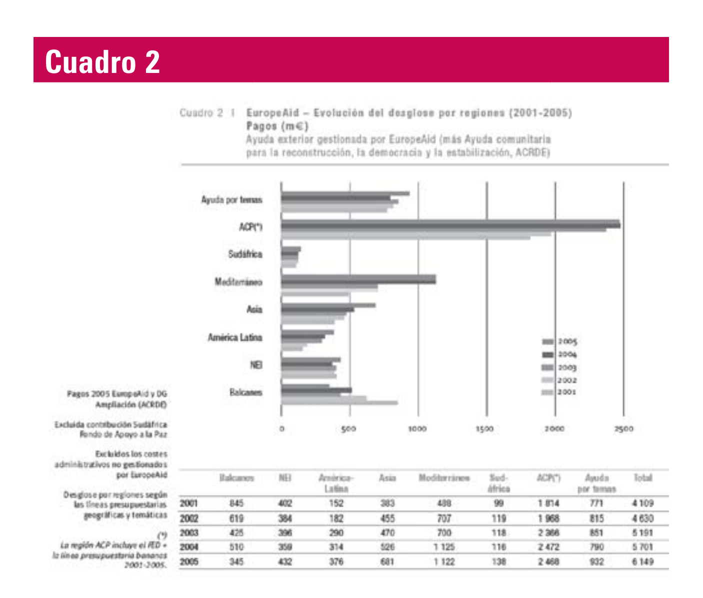
[10] *Informe anual 2006 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la Ejecución de la ayuda exterior en 2005*

[11] *EU Donor Atlas 2006. Mapping Official Development Assistance*, European Commission, Febrer 2006.

[12] Los cuadros pertenecen al *Informe anual* (2006) sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la Ayuda Exterior en 2005



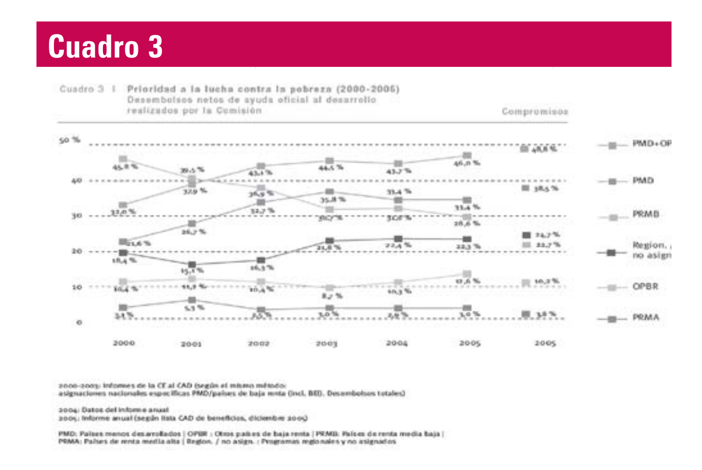
Cuadro 2



	Balcanes	NEI	América-Latina	Asia	Mediterráneo	Sud-áfrica	ACP(*)	Ayuda por temas	Total
2001	845	402	152	383	488	99	1 814	771	4 109
2002	619	384	182	455	707	119	1 968	815	4 630
2003	425	396	290	470	700	118	2 366	851	5 191
2004	510	359	314	526	1 125	116	2 472	790	5 701
2005	345	432	376	681	1 122	138	2 468	932	6 149

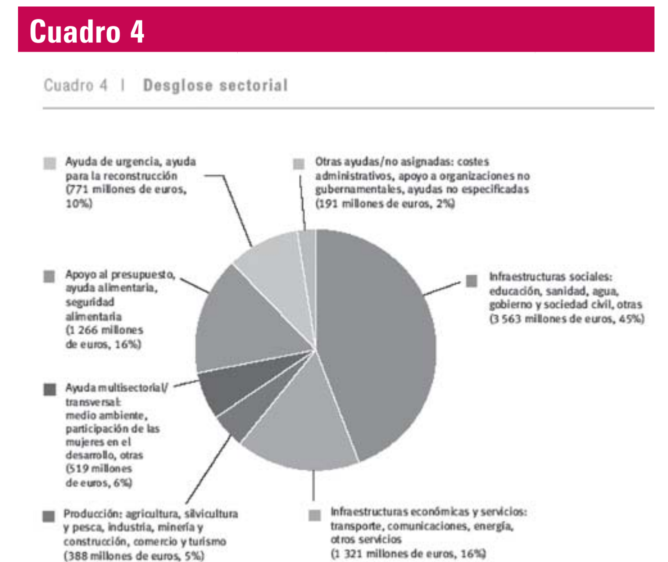
cremento de 1.000 millones de euros. En 2005 se revisó el Acuerdo de Cotonú que, como es sabido, regulaba las relaciones de la UE con este grupo heterogéneo de países, muchos de ellos ex - colonias francesas o inglesas. En esta revisión se ha establecido el nuevo marco presupuestario del Fondo Europeo para el Desarrollo que proporcionará 22.682 millones de euros a los países ACP entre 2007 y 2013.

Cuadro 3



En la línea de apoyar especialmente a los Países Menos Desarrollados en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y en la erradicación de la pobreza, la parte de la ayuda comunitaria dedicada a los países de baja renta registra un aumento considerable de más de un 50 % respecto al año 2000. Si hace cinco años, la UE dedicaba unos 1.500 millones de euros a estos países, en 2005 la cifra se ha doblado hasta los casi 3.200 millones de euros. Esta tendencia se va configurando como un elemento de permanencia, de largo plazo, con visos a aumentar en la política de cooperación europea. En 2005 más de la mitad de los nuevos compromisos se han contraído a favor de estos países. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 4



El análisis sectorial de la ayuda europea demuestra un compromiso claro con proyectos y programas para la provisión de infraestructura social básica (45 % del total de la ayuda), las infraestructuras económicas y de servicios (16 %), el apoyo al presupuesto y la ayuda alimentaria (16 %) y, dentro de las principales partidas, la ayuda de urgencia y para la reconstrucción (10%), sin duda reflejo de la respuesta solidaria de la Unión al desastre del Tsunami asiático, (Ver Cuadro 4)

Entre las nuevas acciones de la cooperación para el desarrollo de la UE, deben mencionarse la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos que destinó, en 2005, 126 millones de euros para proyectos en este campo en Sierra Leona, Camboya, Ex - Yugoslavia, Bielorrusia, Irak y pueblos indígenas, además de brindar apoyo a la celebración de elecciones en Afganistán, Burundi, Guinea Bissau, Líbano, Liberia, Etiopía, Congo, Venezuela y Sri Lanka. Por otra parte, y dentro del terreno de la migración y el asilo en el marco de la política europea de desarrollo, se puso en marcha en 2004, el programa AENEAS, ofreciendo asistencia técnica y financiera a terceros países en la gestión más eficaz de los flujos migratorios. Sobresale además, una reciente iniciativa para establecer un instrumento de la UE en el sector del agua, un tema de palpitante actualidad al que el PNUD ha dedicado de forma monográfica su último *Informe del Desarrollo Humano 2006.*

4. Perspectivas de futuro.

Sin duda la Unión Europea goza de una larga experiencia en su política de cooperación para el desarrollo, luchando en este ámbito por tener un lugar propio, aunque con carácter complementario al de los Estados miembros.

La cooperación para el desarrollo puede jugar un papel importante en el proceso de fortalecimiento de la Unión Europea en la escena internacional.

La cooperación para el desarrollo puede jugar un papel importante en el proceso de fortalecimiento de la Unión Europea en la escena internacional, partiendo de la idea de una nueva potencia civil, con un modelo diferente del de EEUU, en la medida en que se diseñe como proyección exterior de unos valores y principios que rigen en el interior de esa Europa social, mediante un principio de solidaridad. En efecto, pocos dudan ya de que la estabilidad y la seguridad tienen mucho que ver con el desarrollo (ampliando la tradicional perspectiva militarista), y en este ámbito Europa se erige en actor principal. Las limitaciones a este respecto se relacionan con la eterna dificultad de conseguir una política común en el ámbito exterior (aunque ésta es un requisito esencial para aumentar el peso de la Unión en el mundo), así como con la todavía importante vinculación de la política de cooperación a intereses económicos y comerciales europeos.

Los próximos años serán decisivos para que la UE decida hacia dónde quiere ir. La Unión Europea debe responder realmente al papel que tiene como actor global. Ese hecho se considera imprescindible como elemento central de un sistema internacional sometido -con apoyo de algunos países europeos- al poder de Estados Unidos. No se trata, por supuesto, de actuar contra Estados Unidos, sino de equilibrar un sistema que corre un enorme riesgo en muchos sentidos.

Las toneladas de informes y recomendaciones sobre cómo mejorar la gestión de la ayuda comunitaria chocan una y otra vez con una barrera que parece infranqueable: los procedimientos. Es cierto que la seguridad jurídica requiere comprobaciones, pero no a costa de que parte de los fondos previstos para la ayuda al exterior se queden sin gastar. Cómo agilizar la gestión sin comprometer la seguridad jurídica es otra de las tareas pendientes.

Uno de los grandes retos que permanecen es comprobar si en la Unión del futuro, la cooperación para el desarrollo dejará de ser uno de los instrumentos de la política exterior, para convertirse realmente en uno de los objetivos fundamentales que debe perseguir su presencia en más allá de sus fronteras. Lo que de positivo tiene el ejercicio de creación política, el debate, el poder de convicción frente a la fuerza, la elaboración de doctrina, o la defensa de valores y principios, se contrapone a una rígida forma de gobierno, con una burocracia pequeña en número pero grande en procedimientos y con una falta real de autoridad en asuntos como la cooperación para el desarrollo. Las soluciones avanzan en centímetros, mientras los problemas lo hacen en metros.

El proceso de integración, visto desde la política de cooperación para el desarrollo, sigue sin resolver el misterio de la unidad-trinidad europea: un solo proceso en el que coexisten el plano nacional, el comunitario, y el de la propia Unión. Y, en este caso, la sola fe no puede resolverlo. La política de cooperación realizada desde la Unión Europea, que sin duda ha tenido elementos positivos, respondía al pecado original que dio lugar a su creación, es decir, el trasvase de intereses nacionales al esquema de trabajo comunitario. Eso sirvió para un momento concreto y estuvo conforme a las demandas de la entonces primera potencia europea, Francia. El acervo comunitario consagró ese hecho y las acciones de cooperación se fueron incorporando a la Unión por la presión de los nuevos Estados que iban ingresando. Ese esquema ya no sirve. Como para otras políticas, hace falta un salto cualitativo -difícil de lograr con 25 Estados- que recree una política de cooperación propia de alguien que se identifica como Unión Europea.

En todo caso, lo bueno de trabajar con un proceso que tiene ya casi cincuenta años de experiencia es que permite descifrar, desde el pasado y el presente, ciertas tendencias de futuro. Y no es que en la integración europea esté todo atado y bien atado, puesto que, como en toda obra humana, siempre hay que tener en cuenta que, sobre un diseño programado, siempre intervienen ciertos imponderables.

Vinculado a cómo será la cooperación europea en un futuro cercano, hay que contar con los elementos sustanciales del proceso de integración que tienen, como referencia básica, los Estados que forman parte de él y, a su vez, determinan las líneas básicas de actuación. Ya sabemos que los dos siguientes socios son Bulgaria y Rumania y que un tercero está en negociaciones que, tarde o temprano, concluirán con el ingreso de Turquía. Y que Croacia está el primero en la lista de espera. La duda es dónde acaba el mapa de la integración si tenemos en cuenta que, en total, hoy contamos con 47 Estados europeos y que incluso estamos asistiendo al nacimiento de uno nuevo, Montenegro.



Un rasgo característico de casi todos esos nuevos Estados es su difícil situación económica (y, en muchos casos, también política). Lo que repercute en su participación en la cooperación europea, dado que muchos de ellos están en situación de ser ayudados dentro de la propia solidaridad europea.

> Si la UE quiere ser socio del desarrollo, tendrá que hacer esfuerzos para disminuir su proteccionismo agrícola y presionar a EEUU y a Japón

Pronto veremos si los compromisos asumidos por los Gobiernos se cumplen, tanto en cantidad como en calidad de la ayuda. Recordemos que, para lo primero, el calendario parte de los acuerdos adoptados en Barcelona en 2002, previos al llamado Consenso de Monterrey. El 24 de mayo de 2005, los miembros de la UE acuerdan conseguir individualmente un 0,51% de AOD / Renta Nacional Bruta (RNB), y colectivamente un 0,56% de AOD / RNB en 2010 a más tardar, lo que supondría para entonces un aumento anual de 20.000 millones de euros como AOD, paso intermedio para conseguir el objetivo del 0,7% en 2015 a más tardar. En concreto, los Estados miembros que han entrado en la UE después de 2002 y que no han alcanzado el nivel del 0,17% de la RNB para AOD tratarán, dentro de sus respectivos procesos de asignación presupuestaria, de aumentar su AOD para alcanzar ese nivel en 2010 a más tardar, y los que ya superan ese nivel se comprometen a mantener sus esfuerzos. A su vez, los Estados miembros se comprometen a lograr el objetivo del 0,7% de la RNB para AOD en 2015 a más tardar, los que ya han alcanzado ese nivel se comprometen a mantenerse por encima de ese objetivo, y los Estados miembros que han entrado en la UE después de 2002 tratarán de aumentar hasta el 0,33 de la RNB para AOD para 2015 a más tardar.

Dada la insuficiencia de los recursos que provienen de la AOD, la comunidad internacional está buscando nuevos fondos. Ese fue el objetivo de la Conferencia internacional sobre nuevas fuentes de financiación del desarrollo, celebrada en París el 28 de febrero y 1 de marzo de 2006. La UE está tratando esta cuestión aunque, de momento, contamos con adhesiones a iniciativas como la Declaración contra el hambre y la pobreza (en la que participan Francia y España) o acciones concretas como la tasa sobre billetes aéreos que, de momento, sólo pone en práctica Francia. España tiene la tarea de estudiar los efectos de las remesas sobre el desarrollo.

Con respecto a la mejora de la calidad, el futuro pasa, entre otras acciones, por el cumplimiento de la *Declaración de París* sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, adoptada en París el 2 de mayo de 2005 por 91 miembros, incluida la Comisión Europea en representación de la política europea de cooperación. Recordemos esos compromisos: apropiación (los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo), alineación (los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo en los países ricos), armonización (las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces), gestión orientada a resultados (administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados), mutua responsabilidad (donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo).

Uno de los nudos en los que la UE tendrá que demostrar su firme voluntad por contribuir al desarrollo mundial es el comercio. Es cierto que ha dado pasos sustanciales, como el de poner en el centro de su política de cooperación la vinculación entre comercio y desarrollo, y que favorece el comercio de los países en peores situaciones. La Conferencia de Doha de la OMC, en noviembre de 2001, con la adopción de la Agenda de desarrollo, abrió expectativas hoy por hoy incumplidas, aunque la presencia e influencia de países como India, China o Brasil es cada vez mayor. Si la UE quiere ser socio del desarrollo, tendrá que hacer esfuerzos para disminuir su proteccionismo agrícola y presionar a EEUU y a Japón para que lo hagan. Que el actual director general de la OMC, Pascal Lamy, fuera antes comisario europeo de comercio, nos da ciertas esperanzas.

Otra tarea que servirá para medir cómo la UE es la mejor respuesta ante cuestiones globales es la inmigración, tanto en la coyuntural de actuar ante la presión migratoria actual como en la estructural para tratar el problema de fondo, es decir, la pobreza como la principal causa de las migraciones. Y cómo comprobamos día a día que la construcción de muros o vallas y las medidas policiales pueden parar momentáneamente la inmigración, pero nunca conseguirán evitar que las personas intenten ir a otros lugares, dejando atrás muchas cosas, por intentar vivir mejor.

Una de las áreas de actividad que debe potenciar la UE es la que conocemos como gobernabilidad, entendida como conjunto de normas, procesos y conductas a través de las que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Para ella, lo fundamental es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas. Aunque nadie es perfecto, el propio modelo de in-

tegración europea puede servir de referencia para mejorar los espacios públicos colectivos en otras regiones del planeta, especialmente en aquellas con las que tenemos más afinidad, como es el caso de América Latina.

El futuro pasa por transformar la voluntariedad en obligatoriedad y por que la Unión Europea asuma realmente un liderazgo por la paz y el desarrollo.

La incertidumbre sigue adueñándose del futuro de la Constitución Europea, pero sea cual sea la opción elegida (retocarla para tener un texto casi nuevo o trocearla para aprobar aquellas cuestiones en las que haya consenso), ese futuro pasa por las elecciones en el país central para la integración europea, es decir, Francia.

Los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD nos ofrecen de forma reiterada datos trágicos y poco esperanzadores: "para la mayoría de los países más pobres del mundo, el decenio recién pasado ha marcado una tendencia desalentadora: estos países no sólo han fracasado en reducir la pobreza, sino también están quedando aún más rezagados respecto de los países ricos. Si se miden los grupos extremos, la brecha entre el ciudadano medio de los países más ricos y el de los más pobres es enorme y está aumentando. Si el cálculo se realiza ponderando la población, el esquema cambia. Debido al incremento del ingreso más rápido en China e India la brecha media se ha ido estrechando en términos relativos". En contraposición, suponiendo que los países ricos dejaran de crecer y los de América Latina y África Subsahariana mantuvieran su actual trayectoria de crecimiento, América Latina no alcanzaría tales niveles de ingresos hasta el año 2177 y África hasta el año 2336.

El futuro pasa por transformar la voluntariedad en obligatoriedad y por que la Unión Europea asuma realmente un liderazgo por la paz y el desarrollo. Y es aquí donde la UE se tendrá que pronunciar, en cuanto conjunto de instituciones europeas, Estados miembros y sociedad civil europea, por poner en activo lo contemplado en el Consenso Europeo sobre Desarrollo.

Para ese futuro en el que muchos europeos tenemos depositadas nuestras esperanzas, suscribimos las palabras del Comité Económico y Social Europeo, que pide un mayor liderazgo político de la UE: "Un liderazgo acorde con su condición de primer donante mundial de AOD, de los compromisos que tiene adquiridos en la materia, de los valores que representa y de las propias orientaciones que acaba de aprobar en su reciente documento sobre la política de desarrollo, en las que reclama con acierto un mayor consenso europeo en la ayuda pública al desarrollo".

BIBLIOGRAFIA.

Sobre datos generales de la AOD, ver la página de Ayuda al Desarrollo

Informe Anual 2006 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la Ejecución de la Ayuda Exterior en 2005 a, http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/europeaid_annualreport_highlights_2006_es.pdf

Informe Anual 2005 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la Ejecución de la Ayuda Exterior en 2004 a, http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/comm-surra2005_es.pdf

Informe Anual 2004 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la Ejecución de la Ayuda Exterior en 2003 a, http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/COMM_PDF_COM_2004_0536_F_ES_ACTE.pdf

Revista Española de Desarrollo de Cooperación. Sección fija sobre la cooperación de la UE. Todos los números .

SOTILLO LORENZO, José Ángel; *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea.* Libros de la Catarata/IUDC-UCM. Madrid, 2006.

BLOQUE 2
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



Un alto en el camino: la ayuda española entre 2003 y 2006

Marta Arias
Directora de Campañas y
Estudios de Intermón Oxfam.

Muchas cosas han cambiado en la cooperación española desde que la anterior edición de esta publicación viera la luz en 2003. La llegada al poder del nuevo gobierno vino acompañada de una serie de ilusionantes promesas encabezadas por un titular: pasar de una política de cooperación a una política de desarrollo. Transcurrida ya la mitad de la legislatura, es un buen momento para hacer balance[1], repasando algunos de los aspectos principales que nos permitan comprobar en qué medida las promesas se han convertido en resultados. En todos los casos nos vamos a plantear las tres mismas preguntas: cuál era la situación de partida, qué ha cambiado en este tiempo y qué retos quedan aún pendientes para el periodo restante, hasta las próximas elecciones.

Un nuevo impulso político para la cooperación.

De dónde venimos: a pesar de que la cooperación internacional ha contado siempre con un elevado apoyo social -que se ha puesto de relieve en encuestas tan relevantes como las del CIS, y que claramente se ha manifestado en las calles en momentos puntuales como las acampadas del año 1995 con motivo de las reivindicaciones del 0,7%-, lo cierto es que tradicionalmente se ha tratado de un tema que no ha logrado traspasar la frontera de la más alta agenda política. Ningún gobierno -de uno u otro signo- ha pasado de darle un tratamiento menor. Ningún partido político mayoritario ha hecho históricamente de estos temas una de sus banderas electorales.

Qué ha cambiado: si bien sigue sin ser uno de los temas nucleares del debate político nacional, lo cierto es que la lucha contra la pobreza ha recibido un impulso inusitado en este último periodo. Empezando por el compromiso del entonces candidato Zapatero ante la coordinadora estatal de ONGD -con motivo de su campaña Candidata al 0,7, en la que pedía a todos los partidos políticos compromisos específicos con el aumento de la ayuda en sus programas electorales- de destinar el 0,5% del PIB a la AOD al final de la primera legislatura de su gobierno; hasta llegar a uno de sus mensajes más reiterados durante la campaña electoral: el de ser el presidente que sacaría a España del trío de las Azores para incorporarlo al quinteto contra el hambre[2]. Durante estos dos últimos años, la presencia del desarrollo en los discursos y actividades gubernamentales se ha mantenido en términos generales, si bien en algunos casos de manera muy sesgada hacia intereses puramente domésticos, tales como el freno a la inmigración ilegal o la promoción de nuestras inversiones.

Retos pendientes: sin dudar de la honestidad de este compromiso, el caso de la apuesta por la solidaridad internacional pone de manifiesto lo complejo del aparato administrativo en un país como España, donde las inercias burocráticas y funcionariales logran en demasiadas ocasiones difuminar la voluntad política manifestada por las más altas esferas. Ciertamente, la política de cooperación ha recibido una atención y unos recursos sin precedentes en su historia, lo cual es una buena muestra de dicha voluntad. Sin embargo, la principal dificultad se manifiesta (como veremos con más detalle en los apartados finales de este artículo) a la hora de dar el salto de una política aislada de cooperación a una política integral de desarrollo. Sigue pendiente el reto de lograr que la visión de desarrollo (y los objetivos marcados por la Ley de Cooperación) impregnen de manera efectiva el resto de políticas que ejercen un impacto en los países pobres (seguridad, comercio, inversiones, etc.). Por ahí deben encaminarse los esfuerzos durante el período restante de legislatura.

[1] Ver también el artículo publicado al respecto por José Antonio Sanahuja en el anuario de la Plataforma 2015 y más, *Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas*. La Catarata. Madrid, pàg. 69-104.

[2] En referencia a la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, impulsada en aquel entonces por los gobiernos de Brasil, Chile, Francia y Alemania, junto con el Secretario General de NNUU.



Vuelta al diálogo.

De dónde venimos: la historia de la cooperación española viene acompañada de un serie de encuentros y desencuentros entre la administración y los actores sociales, que ha alcanzado, probablemente, sus dos extremos dentro de un mismo período gubernamental: por una parte, la Ley de Cooperación Internacional, aprobada en 1998, logró arrancar un elevado nivel de consenso dentro del ámbito político y social; tres años después, apenas iniciada la segunda legislatura del Partido Popular, el consenso quedaba hecho añicos en torno a la aprobación del Plan Director 2001-2004, ruptura que fue escenificada en un Consejo de Cooperación que quedó prácticamente inutilizado hasta el final de la legislatura.

> Sigue pendiente el reto de lograr que la visión de desarrollo (y los objetivos marcados por la Ley de Cooperación) impregnen de manera efectiva el resto de políticas que ejercen un impacto en los países pobres.

Qué ha cambiado: durante estos últimos dos años, la cooperación española ha experimentado una saludable recuperación del espíritu de diálogo que nunca debió abandonar. Esto se pone de manifiesto en los distintos ámbitos de participación y debate político, empezando por el propio Consejo de Cooperación -donde, en el momento de escribir este artículo, aún no se ha roto la unanimidad en las diversas votaciones-, pasando por la Comisión Interterritorial -a pesar del diverso signo político de las administraciones representadas- y culminando en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados. En vista de los agitados tiempos que estamos viviendo, se trata probablemente de uno de los pocos ámbitos de actividad política donde esta situación se produce, lo cual no deja de constituir una buena noticia que esperamos se mantenga.

Retos pendientes: sin rebajar en absoluto el valor intrínseco del consenso y la negociación, lo cierto es que, llevada al extremo, esta dinámica puede generar dos efectos perniciosos de los que la cooperación española debería huir. De una parte, una "alergia" a tomar decisiones estratégicas, a decidir en definitiva entre opciones no siempre compatibles, frente a recursos escasos. Este fenómeno, como veremos en el punto siguiente, se produjo en cierta medida en el Plan director, en el que se dio cabida a casi todas las prioridades y propuestas planteadas por muy diversos actores, generando un riesgo importante de dispersión y falta de claridad estratégica. De otra, una rebaja excesiva en los contenidos planteados, forzando el consenso en torno a un mínimo común denominador que corre el riesgo de no cambiar nada. Este sería el caso de algunos de los temas tratados en el primer informe sobre coherencia de políticas del Consejo de Cooperación, donde el hecho de negociar hasta la extenuación con los ministerios más implicados generó un redactado excesivamente vago, cuyo impacto en la práctica quedará pendiente de la voluntad e interpretación de los mismos.

Otro de los ámbitos a mejorar, en el apartado de la participación, tiene que ver con la adaptación de los tiempos y procesos a las características de los actores consultados, muchas veces organismos asociativos compuestos por multitud de actores -tan distintos como la Coordinadora de ONGD o la CEOE, que necesitan de un margen de tiempo mínimo para poder llevar a cabo un proceso participativo con sus bases-. La magnitud de la tarea abordada en lo que se refiere a la elaboración de documentos estratégicos ha generado, sin duda, una sobrecarga que ha dificultado el seguimiento de estos plazos. No obstante, es de esperar que, una vez superado el primer momento de producción documental, esta situación se normalice y se pueda asegurar una participación de calidad de todos los actores implicados.

Orientación estratégica.

De dónde venimos: el primer Plan Director de la Cooperación Española se aprobó en noviembre del año 2000, y constituyó un frustrante ejercicio en el que el gobierno tuvo la discutible habilidad de desaprovechar, en su práctica totalidad, el interesantísimo trabajo de análisis y propuesta liderado por José Antonio Alonso[3], por encargo del propio Ministerio de Asuntos Exteriores. En su lugar, aprobó un documento descafeinado, marcado por una fuerte ideología neoliberal, que incorporaba un mínimo compromiso presupuestario y que fue el detonante de la ruptura del diálogo en el Consejo de Cooperación, de la que ya hemos hablado.

Qué ha cambiado: sin duda alguna el panorama ha cambiado radicalmente con el segundo Plan Director 2005-2008, aprobado por unanimidad en el Consejo de Cooperación, y consecuentemente bienvenido por los diversos actores como un regreso de España al consenso internacional en materia de cooperación. El Plan Director, si bien carente de un cuadro de programación presupuestaria completo -éste, de hecho, fue uno de los pocos motivos de controversia en la negociación y posterior aprobación del plan-, asume con claridad el compromiso expre-

[3] ALONSO, José Antonio (Dir.); *Estrategia para la cooperación española*, MAE-SECIPI, Madrid, junio de 1999.

sado por el Presidente del Gobierno de alcanzar en 2008 el 0,5% del PIB, y se marca otros objetivos importantes, tales como destinar al menos el 20% de la AOD bilateral a Servicios Sociales Básicos, concentrar el 70% de los recursos en los países prioritarios, atender de manera preferente a los PMA con al menos un 20% de la AOD y alcanzar el 7% de la AOD bilateral destinada a la Acción Humanitaria. Otras estrategias relevantes del nuevo texto pasan por ratificar el compromiso de España con la agenda internacional de desarrollo -personalizada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio como referente compartido- mejorar la calidad de gestión de la ayuda -asumiendo entre otras cosas la necesidad urgente de reformar la AECI-, retomar la apuesta sugerida años atrás por un "multilateralismo activo, selectivo y estratégico" y plantear la coherencia de políticas como uno de los grandes retos de la legislatura.

España se ha venido situando históricamente en los puestos bajos de la tabla de donantes en lo que respecta a su compromiso con la AOD

Partiendo de una acogida entusiasta en torno a estos principios, el Consejo de Cooperación fue también extenso en su dictamen[4] a la hora de detectar alguna de las debilidades del texto, partiendo de la mencionada ausencia de un marco presupuestario detallado, alertando sobre la "limitada vocación selectiva en la definición de sus prioridades", reclamando una revisión de diversos instrumentos para asegurar su pertinencia en este nuevo marco y planteando algunos aspectos que deberán detallarse en el paso siguiente -elaboración de las estrategias sectoriales y geográficas-.

Una vez aprobado el Plan Director, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo ha puesto en marcha una incesante maquinaria encaminada a completar el ciclo de planificación de la cooperación española. Ello ha incluido la elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) -dirigidos a los países prioritarios-, los Planes de Actuación Especial (PAE) -dirigidos a países preferentes y de atención prioritaria-, y la elaboración y revisión de diversas estrategias sectoriales. Todo ello acompañado de los habituales documentos de planificación y revisión anual, si bien estos últimos con un considerable retraso. Como advirtió igualmente el Consejo de Cooperación, la resultante de todo esto es un sistema de planificación "metodológicamente meditado, pero al mismo tiempo complejo, que requiere de cuatro o cinco niveles para llegar hasta el operativo". Según estos cálculos, el desarrollo completo de un ciclo de planificación incluye, además del Plan Director, cerca de 70 documentos estratégicos regionales, cuatro PACI, más de 50 programaciones operativas generales y 200 programaciones anuales, todo lo cual supone un esfuerzo muy elevado que puede correr el riesgo de bloquear el sistema en la búsqueda de la perfección.

Retos pendientes: el reto por tanto está servido y no consiste en otra cosa que en lograr que este tremendo esfuerzo planificador no llegue a bloquear la necesaria agilidad del sistema, y tampoco contradiga uno de los principios asumidos por la cooperación española en el marco de la Declaración de París del CAD, como es el de respetar el liderazgo de los países socios (es decir, los receptores de la ayuda) en la definición de sus prioridades de lucha contra la pobreza. Por su parte, las estrategias geográficas y sectoriales deberían ser más valientes en la definición de prioridades estratégicas de lo que lo fue el Plan Director en su momento. Deberían recoger, en esta ocasión, mayor claridad en cuanto a la distribución presupuestaria, pues de lo contrario, se seguirá dejando un margen excesivamente amplio que puede dificultar el cumplimiento de los compromisos porcentuales recogidos en el Plan, anteriormente destacados. En línea con esto, tal vez un último reto a destacar tiene que ver precisamente con el seguimiento y la evaluación del Plan, que deberá hacerse -al menos en torno a algunos indicadores básicos- al hilo de los Planes de Seguimiento Anuales, de manera que permita corregir algunos desvíos significativos que puedan estarse produciendo[5].

Cantidad.

De dónde venimos: lamentablemente, España se ha venido situando históricamente en los puestos bajos de la tabla de donantes en lo que respecta a su compromiso con la AOD, tanto en términos absolutos como -sobre todo- relativos. Esta comparación es particularmente dura si se confronta con los niveles porcentuales de AOD en el seno de la Unión Europea, países que suponen nuestro ámbito de referencia más natural. Así, a pesar de los compromisos asumidos en el Pacto por la Solidaridad de 1995, la AOD española acabó la legislatura pasada con un discreto 0,24% (dato de 2004).

Qué ha cambiado: como venimos mencionando, el Gobierno se ha comprometido a duplicar el nivel de ayuda entre 2004 y 2008 hasta alcanzar el 0,5% como paso intermedio

[4] Disponible en www.mae.es

[5] Así por ejemplo, el índice de concentración de la AOD en los países prioritarios fue en 2005 del 45%, muy alejado aún del 70% establecido en el Plan Director. Más cualitativamente, hay aspectos como la puesta en marcha de un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, que también se recogen explícitamente en el Plan y no han sido aún puestos en marcha ni nos consta que se hayan iniciado ningunos preparativos al respecto.



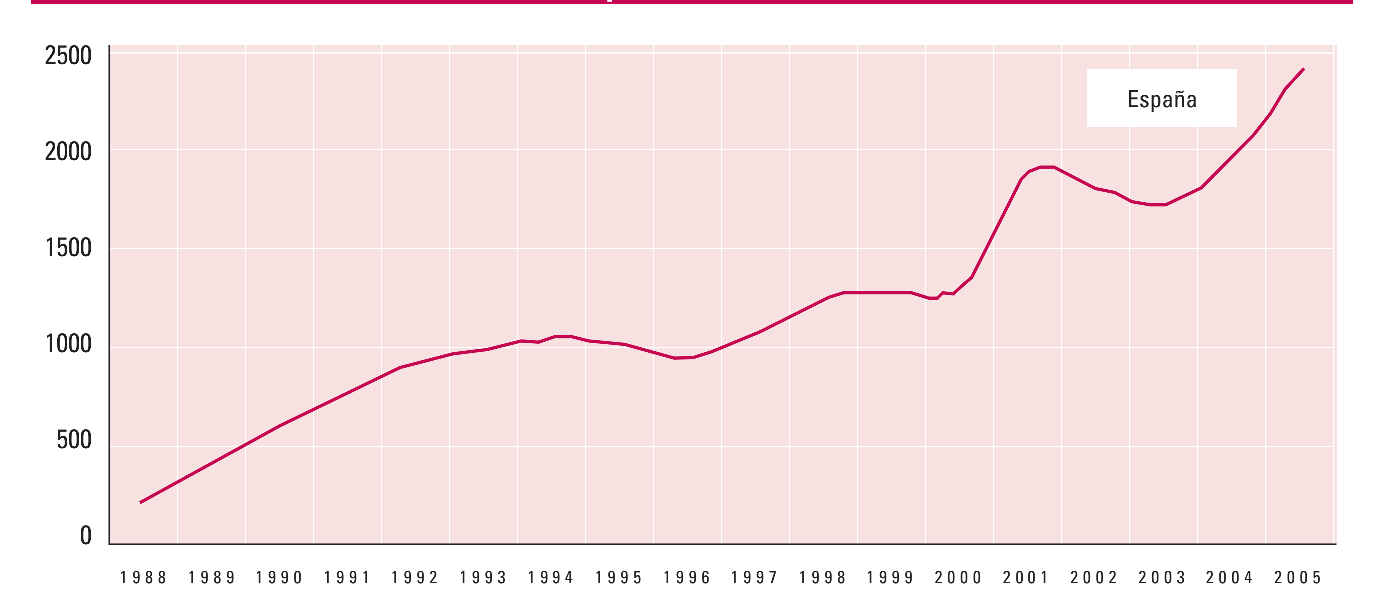
> El Gobierno se ha comprometido a duplicar el nivel de ayuda entre 2004 y 2008 hasta alcanzar el 0,5%

para un 0,7% que llegaría en caso de mantenerse en el poder un segundo período. Para ello los compromisos intermedios son ambiciosos, con un 0,31% previsto en 2005, un 0,35% en 2006 y una estimación de un 0,42% en los Presupuestos Generales del Estado para 2007. Esto ha supuesto, en la práctica, que la AOD española experimentara en 2005 el incremento más notable de su historia, pasando de 2.428 millones de euros a 3.234. La AECI por su parte, asciende ya en los Presupuestos de 2007 a un total de 754 millones de euros de gestión directa, a lo que habría que sumar la partida de contribución a organismos multilaterales no financieros, que formalmente se ubica en el presupuesto de la SECI pero cuya gestión efectiva corresponde igualmente a la Agencia.

Retos pendientes: en el apartado cuantitativo es evidente que el desafío que supone cumplir los compromisos adquiridos es enorme. De una parte, por la propia dificultad de alcanzar los porcentajes, teniendo en cuenta el crecimiento del PIB -a lo que se ha unido además una variación al alza en su contabilidad, de origen puramente estadístico pero con un efecto destacado de un par de puntos porcentuales sobre el dato de AOD-; de otra, el reto no menos relevante de alcanzar dichas metas con calidad, es decir, con capacidad demostrada de gestión y asegurando el uso de los instrumentos más adecuados para lograr el mayor impacto en el objetivo declarado de lucha contra la pobreza. En ese sentido se han ido dando sin duda importantes avances, pero en la actualidad persisten aún varias tareas urgentes e imprescindibles, entre las que destacamos dos: 1) finalizar e implementar la reforma de la AECI, largamente reclamada y que está avanzando demasiado lentamente, mientras la actual estructura alcanza probablemente su límite en la capacidad de gestionar unos incrementos anuales de en torno al 30% en su presupuesto; y 2) finalizar e implementar la estrategia de cooperación multilateral, dado que se trata de uno de los ámbitos donde hay comprometido un incremento más relevante y se hace imprescindible disponer de un análisis racional de cuáles son aquellos organismos en los que queremos centrar nuestros esfuerzos y cómo vamos a acompañar el destino de recursos con una presencia política de calidad que influya en la orientación más efectiva de los mismos.

Una de las debilidades que ha puesto en evidencia el seguimiento de los datos de 2005 es la altísima dependencia del incremento cuantitativo de una partida como es la condonación de deuda externa, por su propia naturaleza altamente inestable y condicionada a una serie de acuerdos internacionales sobre los que España tiene poco control. Esta partida desvirtúa además la orientación geográfica de la ayuda española, generando importantes desviaciones tales como la ubicación de Irak como primer país de destino de la cooperación española -sin ser un país definido como prioritario en el Plan Director-. Obviamente, no se trata de cuestionar el compromiso de España con la condonación de la deuda -largamente reclamado por las organizaciones sociales-, pero sí de alertar acerca de las debilidades de hacer depender el cumplimiento de los compromisos de una partida tan volátil como ésta. Por otra

Gráfico 1. Evolución de la AOD total neta española (1988-2005)



Fuente: PACI Seguimiento 2005

parte, el Gobierno debería asegurar el cumplimiento de uno de los mandatos asumidos en la cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo, donde se establece la necesidad de asegurar que los recursos utilizados para el alivio de la deuda no se detraigan de la ayuda prevista para los países en desarrollo.

> Es particularmente importante que se reafirme el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la respuesta a las crisis humanitarias, estableciendo criterios concretos sobre la intervención o no de las Fuerzas Armadas.

Calidad.

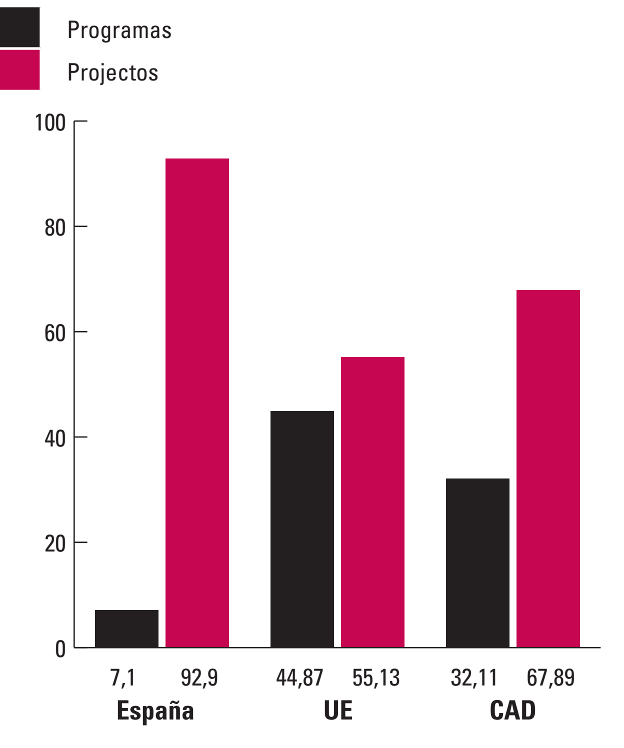
De dónde venimos: tradicionalmente, la ayuda española ha experimentado una serie de debilidades que tienen que ver con su orientación geográfica -sesgada hacia países de renta media y alejada por tanto de los compromisos internacionales con los países menos adelantados, sectorial -incumpliendo sistemáticamente el compromiso de destinar el 20% de la AOD a servicios sociales básicos-, una mala instrumentación -caracterizada por el abuso del crédito y la ayuda ligada, junto con una presencia desproporcionada de proyectos individuales frente a programas más amplios-, dispersión excesiva de actores, falta de protagonismo del Ministerio de Asuntos Exteriores y una débil capacidad de análisis y evaluación[6].

Qué ha cambiado: como ya se ha mencionado, el Plan Director marca un punto de inflexión en el propósito del Gobierno en relación a la mayoría de los aspectos anteriormente descritos. En el apartado geográfico, se establece una orientación hacia los países más pobres, comprometiendo el destino de al menos el 20% de la AOD a los PMA. También se trata de reconducir la tendencia a la dispersión de la cooperación española, estableciendo que al menos el 70% de la AOD bilateral española deberá estar concentrada en las áreas y países identificados como prioritarios. Esta tendencia está empezando a contemplarse en la práctica, con una duplicación del peso de África Subsahariana dentro del conjunto de la AOD bilateral a distribuir en 2005 con respecto a los dos años anteriores (32% frente al 15%), si bien cabe destacar que este incremento obedece casi en su totalidad a la partida de condonación de deuda externa, sin la cual ninguno de los 10 principales receptores de la cooperación española procede del continente subsahariano. Por otro lado, la concentración de la ayuda avanza con lentitud, influida nuevamente por la gestión de la deuda (los países que alcanzan acuerdos a nivel internacional no están necesariamente incluidos entre los más prioritarios para España, como ha ocurrido en el caso de Irak).

En el apartado sectorial, España se acerca cada vez más al cumplimiento del compromiso del 20/20, que según los datos oficiales. De hecho ya se habría alcanzado en 2005 (aunque eliminando el cómputo de los créditos FAD, debido a su cuestionable pertinencia como instrumento para financiar este tipo de sectores, se queda en un 17%, una cifra que igualmente supone un avance respecto a años anteriores, pero que aún requiere de un esfuerzo por parte de la Administración).

Por lo que respecta a los instrumentos, España está haciendo un esfuerzo por adaptarse a los tiempos e incorporarse al conjunto de donantes que ya vienen utilizando herramientas como los enfoques sectoriales, el apoyo presupuestario o los Fondos Globales. Sin ser la panacea, se trata sin duda de un avance hacia la coordinación de los donantes y la reducción de carga burocrática sobre los receptores, si bien España deberá estar muy atenta a la experiencia adquirida por otros países, poniendo especial énfasis en garantizar una participación política activa en los procesos correspondientes que vaya más allá de la mera transferencia de recursos.

Gráfico 2.
Peso relativo entre proyectos y programas



Fuente: OCDE (CAD); Realidad de la Ayuda 2005-2006, 2005.

6 Ver por ejemplo al respecto el informe, *Examen de la cooperación española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.*



Retos pendientes: a la hora de asegurar que la ayuda española no solamente crece más, sino que crece mejor y con más posibilidades de incidir sobre los más pobres, destacamos dos retos inmediatos: 1) poner en marcha la evaluación y reforma de los créditos FAD, que siguen constituyendo un instrumento obsoleto e inadecuado para contribuir al desarrollo de los países receptores, más basado en nuestras propias necesidades exportadoras que en las prioridades de la lucha contra la pobreza. Esta reforma se establece en el Plan Director y más recientemente también en la Ley de Deuda Externa aprobada por el Congreso de los Diputados en noviembre de 2006; 2) finalizar e implementar la estrategia de acción humanitaria, que supone una oportunidad de oro para que España lleve a la práctica los compromisos asumidos bajo la iniciativa del Buen Donante Humanitario. Es particularmente importante que se reafirme el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la respuesta a las crisis humanitarias, estableciendo criterios concretos sobre la intervención o no de las Fuerzas Armadas.

> La coherencia de políticas es probablemente EL GRAN RETO (con mayúsculas) que debe abordar la cooperación española.

Coherencia de políticas.

De dónde venimos: el artículo 4 de la Ley de Cooperación (en el que se establece que "todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias, y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo", deberían estar informadas por los principios y objetivos señalados en dicha ley) ha sido probablemente uno de los más olvidados desde su aprobación en 1998. Los sucesivos gobiernos no solamente no han desarrollado ninguna propuesta concreta para llevar a la práctica dicho principio, sino que sistemáticamente han dado muestras de una incoherencia alarmante en aspectos como la política comercial, agrícola, de promoción de las inversiones, migratoria, de seguridad.

Qué ha cambiado: el Plan Director 2005-2008 incorpora por primera vez un apartado específico sobre la coherencia de políticas, en el que se incluyen algunas iniciativas relacionadas con la cooperación reembolsable, la reorganización de la deuda, la política multilateral y el co-desarrollo. Además, el Real Decreto 2217/2004 de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, incorpora por primera vez dentro de su mandato la elaboración de un informe anual sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la Administración General del Estado, informe que será remitido a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

Retos pendientes: a pesar de las buenas intenciones, la coherencia de políticas es probablemente EL GRAN RETO (con mayúsculas) que debe abordar la cooperación española para pasar por derecho propio a la "primera división" del panorama internacional de donantes. Aunque ha habido algunos avances en materia de coordinación interministerial, todavía nos seguimos encontrando con flagrantes incoherencias en asuntos como la posición de España ante las negociaciones comerciales -que guarda habitualmente un cómodo silencio cuando se cuestiona a la UE por el impacto devastador de su política agrícola sobre los pequeños productores en los países pobres-; el comercio descontrolado de armas -España es en la actualidad el principal exportador de municiones a África Subsahariana-; o la promoción de las inversiones de empresas españolas en el exterior sin incorporar criterios claros de Responsabilidad Social Corporativa. A este respecto, el trabajo desarrollado en el seno del Consejo de Cooperación ha sido positivo en tanto que primera experiencia conjunta de reflexión con los diversos ministerios afectados por el mandato legal. Sin embargo, precisamente por razón de la falta de experiencia previa, el proceso ha sido extremadamente largo -y en ocasiones doloroso- y no siempre ha llevado a las concreciones y propuestas que hubiesen sido realmente útiles para marcar un camino en la dirección correcta. Es de esperar que la discusión en el Congreso de los Diputados del informe emitido permita profundizar en algunos aspectos e identificar próximos pasos que orienten la acción gubernamental.

Conclusiones.

De todo lo anterior se desprende por tanto un balance positivo en términos generales, pero ni mucho menos conformista ni exento de riesgos importantes. España destina objetivamente más recursos a la cooperación que hace dos años y mejor orientados, ha iniciado reformas importantes y tiene identificadas las grandes tareas a acometer. Sin embargo, el ritmo de las mismas no está siendo suficientemente rápido en aspectos clave como la reforma de la AECI o la del FAD, o el establecimiento de estrategias prioritarias como la de la Acción Humanitaria o la cooperación multilateral.

Con todo, el desafío principal estriba en traspasar las fronteras de una política de por sí limitada como la de cooperación, e impregnar el sentido y la orientación de las líneas "duras" de la acción exterior española. Sólo así habremos logrado el objetivo de contar con una política real de desarrollo, efectiva y adaptada a los tiempos.

Valoración de las convocatorias de la AECI, 2003-2006

Mercedes Morillo
Grupo de financiamiento
de la CONGDE.

Entre el año 2003 y 2006, podemos distinguir dos fases claramente diferenciadas en las relaciones entre la AECI y las ONGD. Una primera, 2003-2004, que supuso la finalización de la experiencia del gobierno del PP en la gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y una segunda, 2005-2006, en la que se inició la nueva gestión de la AECI por parte del gobierno del PSOE.

Por razones de espacio y de importancia para el futuro de la cooperación española, centramos este artículo en este último período y en las tendencias que en él se están marcando. De la anterior etapa, lo mejor que podemos decir es que, afortunadamente, ya es pasado y que supuso, especialmente en sus cuatro últimos años, el punto máximo de desencuentro entre la AECI y las ONGD españolas, caracterizándose por la ausencia total de diálogo, el estancamiento de los fondos destinados a las ONGD y la aparición de una clara discrecionalidad política desconocida hasta el momento, fuera quien fuera el gobierno en ejercicio.

El nuevo sistema de relaciones con las ONGD.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 define como objetivo del mismo en relación a las ONGD: "el apoyo a la consolidación y estabilidad de las ONGD que cumplan los requisitos y Códigos de Conducta de que ellas mismas se han dotado. Dicho apoyo se debe producir sin menoscabo de alguno de los valores más importantes de las mismas: su autonomía e independencia".

Así mismo, el Plan Director señala que "La financiación pública de las ONGD estará vinculada a la aplicación del Principio de Coherencia con los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional así como el de colaboración con el desarrollo de los objetivos compartidos que informan la actuación de la Cooperación Española: los ODM y las prioridades definidas en el Plan Director (2005-2008), los cuales son patrimonio también de las ONGD".

Este nuevo sistema, tal y como mencionan tanto el Plan Director como la Orden de Bases de 2005, se basa en los principios de:

a) Colaboración, elemento articulador de la unidad del proceso: proceso dialogado desde el diseño de la cooperación al desarrollo, plasmado en las referencias compartidas. Colaboración que va unida a la corresponsabilidad de las partes en la consecución de los objetivos fijados.

b) Complementariedad entre los diversos agentes de la cooperación: complementariedad entendida como la suma de sinergias entre los actores de la cooperación en la implementación de una política de desarrollo compartida. Complementariedad implica diálogo sobre los objetivos, forma de lograrlos y distribución de responsabilidad.

c) Calidad de la ayuda, a través de una mejor planificación, mayor coordinación entre los actores de la cooperación, promoviendo instrumentos más idóneos y reforzando la evaluación y el aprendizaje.

La materialización de estos principios en instrumentos legales y operativos ha sido un proceso de trabajo que incluye una seria reflexión sobre los sistemas preexistentes y los instrumentos necesarios en la actual fase de la cooperación española.

Hay que señalar que todo este proceso se ha desarrollado mediante el diálogo y las aportaciones mutuas. Desde la primera reunión en noviembre de 2004 organizada por la CONGDE con 37 ONGD, donde se presentaron las bases metodológicas del nuevo sistema, hasta la publicación en el BOE de las Órdenes y Resoluciones, se ha recorrido un camino a partir de diversas reuniones de trabajo e intercam-



bios de documentos. Todo ello ha conducido al establecimiento de tres mecanismos de acceso a los fondos de la AOD española por parte de las ONGD: Convocatoria abierta y permanente (regulada por la Orden 1304/2005 de 27 de abril); Convocatoria de convenios (regulada por la Orden 1303 de 27 de abril); y la Convocatoria de proyectos (regulada también por la Orden 1303 de 27 de abril).

En los próximos apartados se analizarán las novedades introducidas en esta última Orden, referidas a convenios y proyectos, puesto que son los dos principales instrumentos de financiación efectiva al alcance de las ONGD.

1. Los convenios: un paso en el consenso y la estabilidad entre AECI y ONGD.

Es el instrumento más innovador de los establecidos y sus principios metodológicos venían ya señalados en el Plan Director 2005-2008. Concebido con un carácter plurianual de cuatro años prorrogables, la voluntad de convertirlo en un elemento de diálogo continuado, entre las ONGD y la AECI, abre las puertas a consensuar la planificación y evaluación en el desarrollo de los mismos.

Los convenios son un instrumento restringido a las denominadas ONGD calificadas. La calificación se lleva a cabo mediante un proceso resuelto, en una primera fase, en base a la Resolución de 29 de octubre de 2005, que catalogó a 26 ONGD como aptas; y con la apertura de una segunda fase de selección, publicada en el B.O.E. de 9 de diciembre de 2006.

1.1. El proceso de selección.

Vale la pena señalar que, aun cuando pudieran suponerse similitudes entre este proceso de calificación y el que fue desarrollado por la anterior Administración para el acceso a Estrategias y Programas, éstos han sido totalmente diferentes.

En el proceso establecido en 2001, un proceso corto y sin práctica representación de las ONGD, se tomaron en consideración exclusivamente criterios cuantitativos sobre montos económicos gestionados por las ONGD, buscando como fin principal la restricción del número de ONGD seleccionadas, especialmente en Estrategias.

En el actual proceso calificador para convenios se han tomado criterios cuantitativos y cualitativos.

En el actual proceso calificador para convenios se han tomado criterios cuantitativos y cualitativos, tanto sobre la propia estructura de las ONGD, como sobre la calidad de la cooperación desarrollada, la experiencia por zonas y sectores, y su adecuación a los propios códigos de conducta establecidos por la CONGDE.

El sistema de calificación está integrado por cuatro fases:

- **Fase I.**- Análisis de cumplimiento de los criterios previos.
- **Fase II.**- Valoración cuantitativa.
- **Fase III.**- Valoración cualitativa.
- **Fase IV**.- Valoración global.

Se puede considerar que el proceso de selección ha reunido las garantías necesarias para ser catalogado de válido y adecuado. El hecho de que el análisis cualitativo tuviera mayor relevancia que el cuantitativo y que ambos se realizaran de forma mixta, mediante el intercambio de valoraciones, son dos elementos muy positivos que superan con creces ciertas discrepancias de menor calado, como la introducción en la evaluación de algunos criterios excesivamente empresariales.

1.2.La convocatoria de convenios y sus elementos de innovación.

Como ya se ha señalado, se trata de un instrumento nuevo que ha ido perfilándose con el paso del tiempo desde la publicación del Plan Director y la Orden de Bases, hasta finales de 2006, pues aún quedan convenios por firmar. El carácter consensual de los convenios (proposición AECI, proposición ONGD calificadas), ha supuesto la articulación de un diálogo que condujera a la armonización de zonas priorizadas, sectores de actuación y concreción de las propuestas. Diálogo al que ambos estábamos desacostumbrados; es por ello comprensible que este consenso se haya alcanzado de forma muy desigual en los diferentes países y zonas geográficas. Tal vez éste sea el aspecto que más debe perfeccionarse en el futuro, pues, junto a interesantes intercambios de opiniones, prácticas y experiencias, también ha habido puestas en común de apariencia participativa, pero ficticias en el fondo, no exentas de falta de flexibilidad y reflexión, que pudieran parecerse más a la imposición que al consenso.

En cualquier caso, el balance global del nuevo mecanismo de financiación contiene medidas muy positivas para el trabajo de las ONGD:

- La financiación del conjunto del ciclo del proyecto, incluida la formulación y la identificación.

- La importancia que se da a la evaluación de todo el sistema, con evaluaciones intermedias obligatorias.

- El reconocimiento de la actividad global de las ONGD, mediante el incremento del reconocimiento de gastos indirectos entre un 9% y un 12%, de forma inversamente proporcional al volumen de la subvención.

- El reconocimiento de una amplia gama de gastos directos del proyecto con el objeto de facilitar la ejecución y la eficacia de los mismos.

- La ampliación de las formas de justificación de las subvenciones, que permite utilizar toda la gama contemplada por la Ley de Subvenciones, y la especificidad de lo que supone la cooperación al desarrollo en países terceros.

- Una especial relevancia del seguimiento técnico, lo cual reduce la carga burocrática de la gestión de la financiación.

No obstante, permanecen todavía algunas dudas, como la definitiva concreción de los sistemas de justificación, el procedimiento conjunto de las comisiones de seguimiento, las relaciones con las OTC en proyectos transnacionales, o los formularios anuales que contienen algunos desgloses presupuestarios claramente innecesarios o reiterativos. Sería de esperar que la inflexibilidad demostrada por la Agencia en la ya publicada normativa de justificación de proyectos, no se reprodujera en la de convenios, pues los dos últimos elementos positivos sobre justificación antes mencionados, perderían su sentido y se regresaría a un sistema burocrático en la gestión de la financiación. Otra vez sería conveniente recordar que negociación no es imposición.

1.3. La resolución y sus resultados.

Aun cuando la Resolución publicada en el B.O.E. de 22 de agosto de 2006 debe considerarse como legalmente definitiva, al estar aún pendiente la firma de varios convenios, este análisis es todavía provisional. Se centra fundamentalmente en porcentajes por zonas geográficas y sectores de actuación.

Veintiséis ONGD han recibido financiación para un total de 101 convenios, con períodos de ejecución entre tres y cuatro años.

> Junto a interesantes intercambios de opiniones, prácticas y experiencias, también ha habido puestas en común de apariencia participativa, pero ficticias en el fondo.

En esta convocatoria se reafirma el compromiso de apuesta por África y por los países menos adelantados (PMA), superando incluso los objetivos marcados por el Plan Director:

- Al continente africano se le destina el 40,74% del total del presupuesto y, dentro de ello, para el África subsahariana, el 30,12%, y para el Magreb, el 10,62%. Conviene resaltar el desarrollo de actuaciones en países y zonas donde, hasta el momento, o no se estaba presente, o se había hecho de forma muy esporádica, como producto de emergencias humanitarias como Malí, Níger, Guinea Bissau, Sudán o Santo Tomé. En este marco son de especial interés las intervenciones de desarrollo y de co-desarrollo en todo el arco de la pobreza: Malí, Níger, Guinea, Mauritania, Marruecos, etc. El total de presupuesto destinado a África, Asia, Oriente Medio y los Balcanes alcanza el 57,18%.

- En relación a los 49 países considerados por Naciones Unidas como PMA, donde se encuentran 600 millones de personas que viven en las peores condiciones del planeta, y donde tradicionalmente la cooperación española ha tenido una muy débil presencia, la financiación que se les otorga en esta convocatoria supone el 39,91% de los presupuestos destinados a las diversas áreas geográficas. Ello implica un giro profundo en la orientación de los fondos.

- La presencia en América Latina tiene un fuerte reflejo en la convocatoria, en la que se le destina el 42,82% de los fondos. La mayor incidencia recae en los países con menor desarrollo como Haití, el istmo centroamericano y los países andinos. Dentro de estas prioridades se ha dedicado una parte importante de los presupuestos a los países afectados recientemente por el huracán Stan (Guatemala y El Salvador) u otras catástrofes naturales, como las recientes inundaciones (Honduras, Nicaragua y República Dominicana).

- Sectorialmente el trabajo primordial se dedica a los servicios sociales básicos (salud, educación básica, habitabilidad) con el 33,37%, seguido por actuaciones de proyectos productivos con el 22,83%, y temas de agua y medio ambiente con el 22,03%.

- Se ha hecho una apuesta específica hacia los convenios vinculados al fortalecimiento de la autonomía y derechos de la mujer, a los que se ha destinado el 13,85% del presupuesto.



- Por primera vez se aprueban tres convenios-marco vinculados a las actividades de ayuda de emergencia y humanitaria, así como en la prevención de catástrofes, estableciendo un sistema flexible, algo más adecuado a las características de estas intervenciones.

Se ha invertido la tendencia a la estabilización o disminución de los fondos destinados por la AECI a las ONGD.

- Se abren a su vez dos nuevas líneas específicas: cultura y desarrollo, y fortalecimiento de la presencia de ONGD españolas en foros e iniciativas transnacionales. Por otro lado se refuerza de manera significativa otra línea prácticamente desaparecida: la educación para el desarrollo y la sensibilización.

- En relación a la educación para el desarrollo y la sensibilización de la ciudadanía española, se han articulado tres propuestas orientadas hacia: la movilización y sensibilización de jóvenes en los espacios de la justicia, la paz y la solidaridad; la mujer como factor clave del desarrollo; y el impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas entre diferentes colectivos de la sociedad española: delegados sindicales, medios de comunicación, universidad, asociaciones de vecinos, organizaciones de mujeres, administraciones públicas y grupos parlamentarios.

2. Proyectos: la mejora de la herramienta y la evolución de los fondos.

2.1. La convocatoria y las mejoras introducidas.

La Orden de Bases de 27 de abril de 2005 introduce además nuevas tendencias en el mecanismo destinado a la financiación de proyectos de cooperación, que continúa siendo una convocatoria de libre concurrencia, única y anual.

Junto a mejoras de tipo técnico ya señaladas para la convocatoria de convenios, como son el incremento de la gama de costes directos, la financiación del ciclo completo del proyecto, el fortalecimiento del sistema de evaluación, el aumento de los costes indirectos, o la ampliación del abanico de valoraciones locales; se introducen además otras variaciones de tipo estratégico, coincidentes con propuestas repetidamente solicitadas por las ONGD. Cabe destacar entre éstas las que siguen:

- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cobran una importancia referencial, especialmente la cobertura de servicios básicos y el impulso de las capacidades y la autonomía de las mujeres.

2.2. La resolución y sus resultados.

Por fin se ha invertido la tendencia a la estabilización o disminución de los fondos destinados por la AECI a las ONGD. En 2005 estos fondos crecieron en su conjunto en un 17,4%, lo cual alcanzó los 49.598.053,98 millones de euros en la resolución de proyectos. En 2006 el crecimiento, teniendo en cuenta la resolución de convenios, fue del 43,8%, se invirtieron 130 millones de euros en la resolución de proyectos. Esta cantidad, aún insuficiente, no deja de ser una mejora sustancial que, una vez confirmadas las previsiones presupuestarias, significaría un imprescindible cambio de rumbo.

También puede observarse, especialmente en 2006, una mayor concentración geográfica y mejor adecuación al Plan Director, sobre todo a causa del despegue de los fondos dedicados a África, y a la consolidación de las subvenciones a proyectos en los países prioritarios y en los PMA.

Por último, destacar el incremento de la financiación destinada a la línea de sensibilización que pasa de los 41.000 euros en 2004, a 1.000.000 euros en 2005, y a 1.148.000 en 2006 sólo en la convocatoria de proyectos.

Consideramos 2006 como el año de consolidación real de las nuevas estrategias en las relaciones entre AECI y ONGD, superado el proceso de transición lógico. Es por ello que dedicamos el último espacio de este artículo a analizar más detalladamente la resolución de proyectos de 2006, atendiendo a zonas geográficas y prioridades del Plan Director.

Tabla 1.
Distribución geográfica de la convocatoria de proyectos ONGD (Ejercicio 2006) a partir de zonas geográficas.

	Importe (euros)	% sobre la convocatoria
África subsahariana	8.665.841,00	27,81
América del Sur	6.750.586,00	21,66
América Central y Caribe	6.063.308,00	19,46
Magreb y Oriente Medio	5.790.902,00	18,58
Asia y Pacfico	1.709.959,37	5,49
Europa Oriental	985.157,00	3,16
Sin área (sensibilización y redes)	1.194.837,00	3,83
TOTAL	**31.160.590,37**	**100,00**

Tabla 2. Distribución geográfica de la convocatoria de proyectos ONGD (Ejercicio 2006) a partir de prioridades del Plan Director.

Países	Importe (euros)	% sobre la convocatoria
Prioritarios	21.896.819,37	70,27
PAE	6.401.453,00	20,54
Preferentes	1.667.481,00	5,35
Otros	1.194.837,00	3,83
TOTAL	**31.160.590,37**	**100,00**

Subtotal PMA	Importe (euros)	% sobre la convocatoria
PMA	**9.735.075,00**	**31,24**

Tabla 3. Convocatoria de proyectos ONGD (Ejercicio 2006).
Peso específico de sectores priorizados (total convocatoria: 31.160.590,37 €)

	Importe propuesto (euros)	% importe s / total convocatoria
Servicios sociales básicos	15.730.491,00	50,48
Sectores productivos	7.142.013,00	22,92
Género	6.680.112,00	21,44
Agua y Medioambiente	4.992.503,00	16,02
Prevención de conflictos y construcción de paz	435.953,00	1,40

Tabla 4. Convocatoria de proyectos ONGD (Ejercicio 2006).
Peso específico de líneas priorizadas (total convocatoria: 31.160.590,37 €)

	Importe propuesto (euros)	% importe s / total convocatoria
Sensibilización	1.148.737,00	3,69
Cultura y Desarrollo	813.993,00	2,61
Ayuda Humanitaria		

La AOD española en educación en el período 1999-2004[1]

Ana Hernández
Profesora del Área de Economía Aplicada de ETEA. Universidad de Córdoba.

1. Introducción.

Los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas recogen el compromiso de universalizar la educación primaria y de eliminar la desigualdad de género en la enseñanza en 2015. Estos objetivos suponen unos mínimos encaminados al horizonte más amplio de los compromisos adoptados en la Conferencia Mundial de Educación para Todos (EPT), celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990.

Como veremos, el sector educativo es uno de los principales receptores de fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral[2] española. No obstante, la ayuda destinada a este sector ha ido disminuyendo notablemente en los últimos años.

Se presenta a continuación un análisis de la AOD bilateral española destinada al sector educativo en el sexenio 1999-2004, tomando como base los datos procedentes de los listados de proyectos de la AOD bilateral, registrados anualmente por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). Ésta depende de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la cual, a su vez, depende del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español. Dichos listados se encuentran disponibles en línea[3] y constituyen la fuente sobre la que se elaboran anualmente los seguimientos de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

Analizaremos el peso que el sector educativo tiene en la AOD bilateral total, su distribución geográfica y sectorial (según códigos CRS establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD), los organismos que han financiado la ayuda, los instrumentos que se han utilizado, etc. Una vez dibujado el perfil de la AOD bilateral española en educación se exponen las principales conclusiones extraídas del análisis y, a partir de ellas, una serie de recomendaciones que creemos necesarias para la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda.

2. La AOD bilateral española en educación en el período 1999-2004.

Evolución cuantitativa e importancia relativa.

Durante el período 1999-2004, la AOD bilateral bruta española ascendió a algo más de 6.722 millones de euros, de los cuales casi 783 millones, es decir, el 11,6% se destinaron al sector educativo. En la Tabla 1 se puede observar la evolución que han seguido estas ayudas en el período analizado.

Aunque en el año 2000 la ayuda bilateral española destinada al sector educativo experimentó un enorme incremento, en 2003 y 2004 se redujo drásticamente. La disminución de fondos de 2003 se explica porque en dicho año dejaron de computarse como AOD la mayor parte de los fondos destinados al mantenimiento de los Colegios de España en Marruecos, mientras que el descenso del año 2004 se debió, fundamentalmente, a la disminución que experimentaron los créditos FAD destinados a este sector.

A pesar de todo, el sector educativo es un sector prioritario dentro de la cooperación española. La cuantía de fondos que la coopera-

[1] Este artículo constituye un breve resumen del informe titulado *La AOD en Educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004* cuya publicación tuvo lugar en diciembre de 2005. La elaboración de este informe, fruto de la colaboración entre Entreculturas, Alboan y ETEA (Facultad de CC. Económicas y Empresariales, adscrita a la Universidad de Córdoba) corrió a cargo de un equipo de investigación coordinado por Mª Luz Ortega (ETEA) y del que, además, formaron parte, Consuelo Vélaz de Medrano (UNED), Cristina Manzanedo (Entreculturas) y Mercedes Torres y Ana Hernández (ambas de ETEA).
El texto completo de este informe puede descargarse en la siguiente dirección: http://www.entreculturas.org/publicaciones.

[2] La AOD bilateral es la que está constituida por los flujos de fondos directos entre países donantes y receptores.

[3] Estos listados se pueden descargar en la dirección siguiente: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/La+AOD+española.+Estadísticas/.



ción bilateral española destinó a este sector en el período 1999-2004 sólo fue superada por la destinada a las actividades relacionadas con la deuda (890 millones de euros).

> Aunque en el año 2000 la ayuda bilateral española destinada al sector educativo experimentó un enorme incremento, en 2003 y 2004 se redujo drásticamente.

Distribución geográfica.

La ayuda bilateral española destinada al sector educativo se concentra fundamentalmente en países de América Latina. A esta región se destinaron el 60% de los fondos, mientras que a África Subsahariana y al Norte de África se destinaron el 13% y el 12%, respectivamente. Aunque el número total de países que recibieron ayuda española para este sector fue elevado (más de 100 países), sólo nueve de ellos (Marruecos, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Nicaragua y Honduras) concentraron más del 40% de la ayuda. La mayoría de los países receptores son países de niveles de renta media, Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio o alto, y un nivel aceptable en cuanto al Índice de Desarrollo Educativo (IDE). Apenas un 2% de la AOD bilateral en educación se destinó a países con valores reducidos en los citados índices de desarrollo.

Origen de los fondos.

Un poco más del 70% de la ayuda dirigida al sector educativo durante el período 1999-2004 provino de organismos dependientes de la Administración central. No obstante esto, como se muestra en la Tabla 2, mientras que la AOD centralizada descendió drásticamente durante el último trienio, reduciéndose casi hasta la mitad, la AOD descentralizada se mantuvo en los últimos años estabilizada alrededor de los 35 millones de euros. Según se desprende de la Tabla 2, el Ministerio de Asuntos Exteriores fue el que más fondos aportó en el período 1999-2004 al sector educativo, 335,3 millones de euros (el

Tabla 1
Evolución de la AOD bilateral bruta española y de la AOD en educación en el período 1999-2004.
(Cifras absolutas en millones de euros)

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD bilateral bruta	778,46	887,23	1.377,59	1.222,40	1.198,61	1.258,55
AOD bilateral educación	74,15	156,44	155,43	159,12	138,15	99,41
% AOD educación/AOD bilat. bruta	9,5%	17,6%	11,3%	13,0%	11,5%	7,9%
Variación interanual AOD bilat. bruta		14,0%	55,3%	-11,3%	-1,9%	5,0%
Variación interanual AOD educ.		111,0%	-0,6%	2,4%	-13,2%	-28,0%

Fuente: Listados de proyectos 1999 a 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

Tabla 2.
Agentes financiadores de la ayuda bilateral destinada al sector educativo en el período 1999-2004.
(Millones de euros)

Organismo	1999	2000	2001	2002	2003	2004
M. Asuntos Exteriores	48,37	52,93	58,03	65,28	58,60	52,14
M. Economía y Hacienda	0,63	0,24	35,03	27,92	32,93	6,27
M. Educación	6,68	21,68	26,18	26,50	5,66	2,27
Otros organismos centrales	1,88	4,97	4,15	4,49	4,36	4,25
AOD CENTRALIZADA	57,56	79,82	123,39	124,19	101,55	64,92
Comunidades Autónomas	16,34	24,45	15,87	23,95	24,95	24,52
Entidades Locales	0,25	52,18	16,17	10,99	11,64	9,97
AOD DESCENTRALIZADA	16,59	76,63	32,04	34,93	36,59	34,48
TOTAL AOD	**74,15**	**156,44**	**155,43**	**159,12**	**138,15**	**99,41**

NOTA: Bajo la denominación "Otros organismos centrales" se encuentran agrupados los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Fomento, Interior, Medio Ambiente, Administraciones Públicas, Ciencia y Tecnología y también las universidades y otras entidades públicas.

Fuente: Listado de proyectos 1999 a 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

43% del total de los fondos), más de la mitad de los cuales fueron destinados al sector Educación postsecundaria. Le siguen las Comunidades Autónomas (CCAA), que aportaron 130,1 millones de euros (el 16,6% de los fondos), más de la mitad de los cuales fueron aportados por cuatro comunidades: Gobierno Vasco, Generalitat Valenciana, Comunidad Foral de Navarra y Generalitat de Cataluña. El Ministerio de Economía, que es el organismo encargado de gestionar la ayuda reembolsable (fundamentalmente, créditos FAD), aportó el 13,2% de los recursos (103 millones de euros).[4] Las Entidades Locales (EELL), financiaron en este período actuaciones centradas en la inversión en infraestructuras educativas por un importe total 101,2 millones de euros (13% de la AOD en educación). Por último, el Ministerio de Educación aportó 89 millones de euros (el 11,4% de los fondos) y dedicó estos recursos, fundamentalmente, al mantenimiento de los colegios españoles en el exterior. Como ya se comentó anteriormente, en 2003 dejaron de computarse como AOD gran parte de estos gastos, lo que explica el descenso significativo de fondos aportados por este ministerio en 2003 y 2004.

Algo más del 38% de la AOD bilateral destinada a educación fue canalizada a través de ONGD.

Ejecución de la ayuda.

Algo más del 38% de la AOD bilateral destinada a educación fue canalizada a través de ONGD (301 millones de euros). Estas organizaciones gestionaron el 90% de la AOD descentralizada, y solamente el 16% de lo aportado por la cooperación centralizada. La mitad de los fondos canalizados por las ONGD se destinaron al sector Educación, nivel no especificado, casi un 25% al sector Educación básica, un 22% a Educación secundaria y sólo un 3,3% a Educación postsecundaria.

El nuevo sistema de financiación a las ONGD, aplicado a partir del año 2001, contribuyó a que la mayor parte de los fondos provenientes de la Administración central se concentraran en un reducido número de ONGD. Así, el 65% de estos fondos fueron canalizados por nueve ONGD: Entreculturas, FERE, Jóvenes del Tercer Mundo, Fundación Promoción Social de la Cultura, Ayuda en Acción, CODESPA, Cáritas Española, Intermón-Oxfam y la Fundación Cánovas del Castillo. Sin embargo, en el caso de las ONGD que intervinieron en la ejecución de proyectos de educación, financiados con fondos de la AOD descentralizada, existe una elevada dispersión, cuyo resultado se traduce en un mayor número de entidades que participaron que en el caso de la AOD centralizada, y en la menor dimensión económica de los montantes de los proyectos que ejecutaron.

Distribución sectorial.

En el período 1999-2004 (véase la Tabla 3), la mayor parte de los fondos destinados a educación se concentraron en los sectores Educación nivel no especificado y Educación postsecundaria.

Al sector Educación nivel no especificado, se destinaron algo más de 261 millones de euros, más de la mitad de los cuales se destinaron a Servicios e instalaciones educativos y de formación. La enorme cantidad de fondos destinada a este subsector, sobre todo en 2000 y 2001 (véase el Gráfico 1), se explica por el incremento de proyectos destinados a la reconstrucción de infraestructuras tras el desastre causado en Centroamérica por el huracán Mitch. En los años posteriores, los fondos destinados a este sector fueron disminuyendo hasta el año 2003, aunque de nuevo aumentaron en el año 2004.

El sector Educación básica recibió 119,6 millones de euros, lo que supone tan sólo el 1,7% de la AOD bilateral bruta total del período. La mitad de fondos de este sector se destinaron a Educación primaria. A pesar del enorme ritmo de crecimiento que experimentó la cuantía de fondos destinada a este subsector, hasta llegar en 2003 a quintuplicar la cuantía de 1999, en el año 2004 se produjo una considerable reducción, por lo que la cooperación española dio un paso atrás en el cumplimiento de los objetivos adoptados en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar en 2000[5]. Casi el 60% de los fondos destinados a Educación primaria fueron provistos por la cooperación descentralizada. Más del 82% de la cuantía total de fondos se destinó a países con tasas de matriculación superiores al 70% y el 18% a países en los que el porcentaje de alumnos que terminan el 5º grado es inferior al 60%.

El subsector Educación primera infancia es el que menos fondos recibió de la cooperación española después del subsector Investigación educativa, solamente 7 millones de euros, el 60% de los cuales fueron aportados por la cooperación descentralizada. La cooperación centralizada fue disminuyendo los flujos de fondos destinados a este subsector hasta el año 2003. Sin embargo, se aprecia un significativo incremento en el año 2004[6]. Colombia, El Salvador, Marruecos y Guatemala fueron los principales receptores de los fondos destinados a este subsector en el período contemplado.

[4] Tras la reorganización experimentada por la Administración General del Estado en 2004, las competencias en materia de gestión de los créditos FAD fueron traspasadas a la Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización, perteneciente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

[5] No obstante, conviene indicar que, según los datos del Listado de Proyectos del año 2005, que ha sido publicado mientras se estaba elaborando este artículo, los fondos destinados a Educación Primaria en dicho año casi se han triplicado, pasando de 12,8 millones de euros en 2004 a 35 millones en 2005.

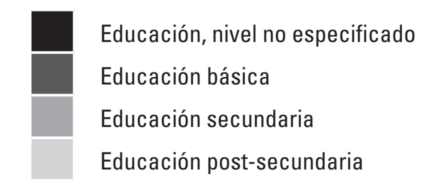


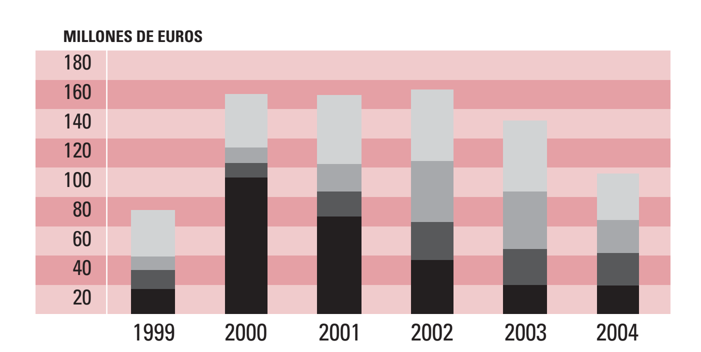
Tabla 3. Distribución por sectores CRS de la AOD bilateral bruta en educación 1999-2004

Código	Descripción del sector	Importe (euros)	% sobre AOD-Educ.
111	**Educación, nivel no especificado**	261.544.787,52	33,42
11110	Política educativa y gestión administrativa	83.784.187,36	10,70
11120	Servicios e instalaciones educativos y formación	154.850.104,75	19,78
11130	Formación de profesores	21.198.546,82	2,71
11182	Investigación educativa	1.711.948,59	0,22
112	**Educación básica**	119.630.366,30	15,28
11220	Educación primaria	66.318.022,38	8,47
11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	46.149.487,97	5,90
11240	Educación primera infancia	7.162.855,95	0,92
113	**Educación secundaria**	149.052.076,75	19,04
11320	Educación secundaria	15.112.062,26	1,93
11330	Formación profesional	133.940.014,49	17,11
114	**Educación postsecundaria**	252.463.978,24	32,26
11420	Educación universitaria	227.668.934,05	29,09
11430	Formación superior técnica y de dirección	24.795.044,19	3,17
	TOTAL AOD BILATERAL EDUCACIÓN	**782.691.208,80**	**100,00**

Fuente: Listado de proyectos 1999 a 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

Gráfico 1. Evolución, por sectores CAD, de la AOD bilateral bruta en educación (1999-2004)





Fuente:
Listado de proyectos 1999 a 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

El subsector Capacitación básica de jóvenes y adultos recibió un total de 46 millones de euros la mayor parte de los cuales (en este caso el 66%) fueron aportados por la cooperación centralizada, principalmente a través de los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), llevados a cabo en países latinoamericanos, que se han centrado fundamentalmente en alfabetización. Un porcentaje reducido de la AOD dedicada a este subsector se destinó a países con tasas de alfabetización inferiores al 50% (generalmente africanos).

El sector Educación secundaria recibió un total de 149 millones de euros. Dentro de este sector, a Educación secundaria propiamente dicha, sólo se destinaron 15 millones de euros, de los cuales un 70%, aproximadamente, fue aportado por la cooperación centralizada. En el período considerado la intervención en secundaria de la AOD centralizada, se concentró en tres actuaciones cuestionables: mantenimiento de colegios españoles en el exterior, crédito FAD a Panamá concedido en 2001, y reconstrucción de una escuela en Irak.

[6] Se da la circunstancia de que Educación primera infancia es el único subsector que en 2005 recibe menos fondos que en 2004.

Al subsector Formación profesional se destinaron 134 millones de euros; casi un cuarto de esta ayuda es reembolsable. Entre la AOD centralizada no reembolsable destaca el Programa de las Escuelas Taller que absorbe en este período cerca de 25 millones de euros.

Hasta el momento, la cooperación española está lejos de alcanzar los objetivos y compromisos internacionales en el ámbito educativo.

Al sector Educación postsecundaria se destinaron en el período de análisis 252 millones de euros. El subsector que más fondos concentra dentro de este subsector es el de Educación universitaria, que absorbe el 29% de la ayuda bilateral destinada a educación. Casi la totalidad de los fondos destinados a este subsector provienen de la cooperación centralizada, fundamentalmente a través del programa de becas del MAEC.

La cooperación española dedicó a Educación universitaria casi el doble de fondos que a Educación básica. Si hacemos la comparación por subsectores, la cooperación española destinó a Educación universitaria 30 veces más recursos que a Educación infantil, 3,5 veces más que a Educación primaria, 5 veces más que a Capacitación básica de jóvenes y adultos y 15 veces más que al subsector Educación secundaria. Teniendo en cuenta que el acceso a la etapa de educación superior en los países en desarrollo es muy minoritario y elitista, nos parece excesiva la cantidad de fondos que se destina a esta etapa educativa, en detrimento de las demás etapas.

En esta misma línea destacamos que la cooperación española destina a la Formación superior técnica y de dirección casi 25 millones de euros, importe que equivale a las tres cuartas partes de lo que la AOD centralizada dedica a Educación primaria y dos veces más de lo que dedica al subsector Educación secundaria.

Como conclusión general sobre la tendencia y distribución sectorial de la ayuda española dedicada a la educación, pensamos que ésta ha respondido, más que a una estrategia definida sobre los sectores hacia los que se deben dirigir los mayores esfuerzos, a una definición determinada por la demanda de los actores que intervienen. Así, en el caso de la cooperación centralizada los esfuerzos se dirigen hacia los niveles superiores, por la intervención de las universidades, empresas y, en menor medida, ONGD, y en el caso de la descentralizada hacia las etapas inferiores por la demanda de las ONGD.

Ayuda reembolsable.

La AOD concedida con carácter reembolsable (créditos FAD) para educación se materializó en 42 proyectos, distribuidos a lo largo de los años 2001-2004[7]. Su cuantía ascendió a 101,5 millones de euros (el 13% de la ayuda destinada a educación en el sexenio completo). Mientras que en los años 2001 a 2003 el importe de AOD reembolsable osciló alrededor de los 30 millones de euros, en 2004 descendió a poco más de 6 millones. Aunque mantuvo una tendencia creciente durante los años 2001 a 2003, en el año 2004 disminuyó la cuantía de los créditos FAD, no podemos afirmar que ello sea indicio de un cambio de tendencia en el uso de este instrumento. La ayuda reembolsable se circunscribe a los subsectores Servicios e instalaciones educativos y formación, Formación profesional y Educación universitaria, destinándose a suministros y equipos para colegios, centros de formación profesional, universidades y laboratorios.

Sólo tres países, Jordania, Venezuela y Ecuador, concentran el 55% de los fondos reembolsables; les siguen China, con el 8,2%; Malasia, con 7,4%; Panamá, con el 5%; y Nicaragua, con el 4,5%. Para estos países, excepto Nicaragua y Ecuador, los FAD supusieron más del 90% de la AOD recibida para educación.

Consideramos que estamos ante un instrumento de importancia cuantitativa considerable en la AOD educativa española, pero, sin embargo, dudamos de su orientación hacia la educación como sector estratégico para la lucha contra la pobreza.

Objetivos y compromisos internacionales.

Hasta el momento, la cooperación española está lejos de alcanzar los objetivos y compromisos internacionales en el ámbito educativo.

No se está cumpliendo el compromiso adquirido en la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (celebrada en Monterrey en 2002), consistente en incrementar la AOD total hasta alcanzar una cifra equivalente al 0,33% del PNB en el año 2006. En el año 2004, a pesar del incremento que experimentó la AOD total, apenas supuso el 0,24% del PNB. Aunque el nuevo Plan Director 2005-2008

[7] En 1999 y 2000 en los listados de proyectos de la DGPOLDE no figura ningún proyecto en educación con carácter reembolsable.



tiene como horizonte alcanzar el objetivo aludido, el esfuerzo tendrá que ser sustancial.

La cuantía que la cooperación española dedica a la educación en general, y a la educación básica en particular, está muy por debajo del nivel marcado por las recomendaciones adoptadas en diversos foros y cumbres internacionales encaminadas al cumplimiento de los Objetivos de Dakar. Estas recomendaciones quedaron recogidas en la Proposición de Ley aprobada por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, en su sesión de 29 de septiembre de 1999[8], en la que se instaba al Gobierno a destinar el 25% de la AOD bilateral total al sector educativo en su conjunto, y el 8% sólo a Educación básica. En cuanto al porcentaje de la AOD bilateral bruta que la cooperación española ha destinado al sector educativo en el período 1999-2004 y en relación al peso de la educación básica, como se aprecia en la Tabla 1, en los últimos años de este período apenas supera el 2% de la ayuda bilateral bruta.

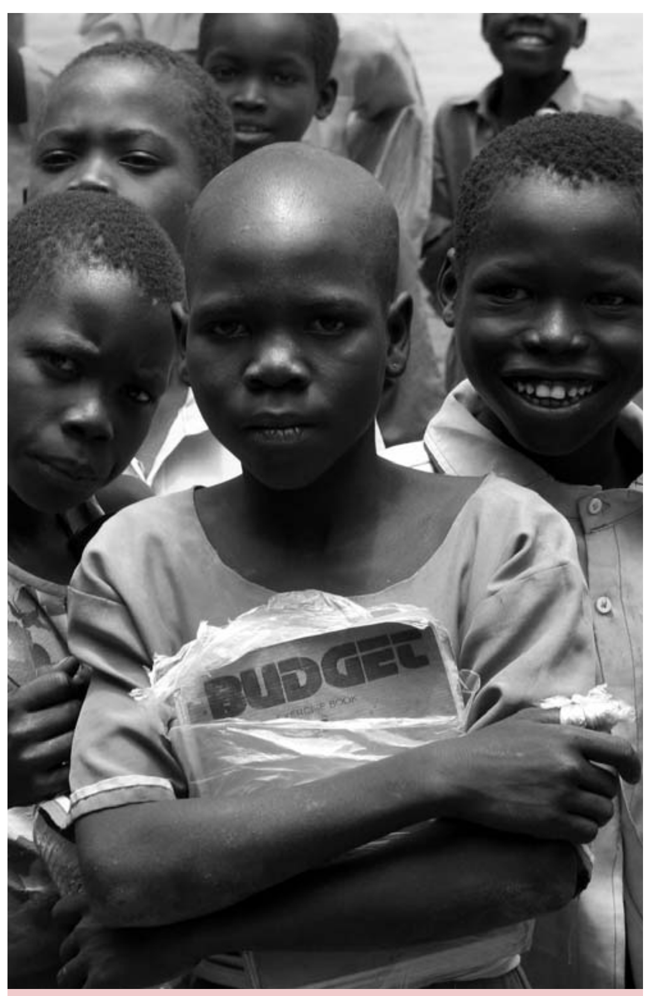


Foto cedida por Entreculturas

3. Recomendaciones.

Tras el análisis de la AOD bilateral española, concedida para educación en el período 1999-2004, creemos conveniente el seguimiento de las siguientes recomendaciones:

3.1 Alineación con los compromisos internacionales: priorización de la educación básica de calidad para todos en función de necesidades regionales y estrategias nacionales internas.

La AOD española en educación debe destinarse prioritariamente a garantizar el derecho a una educación básica, gratuita, obligatoria y de calidad para todos, orientando así sus aportaciones hacia el logro de los objetivos que se ha fijado la comunidad internacional en materia de educación y desarrollo. Cuando hablamos aquí de educación básica, no lo hacemos en el sentido restrictivo de la clasificación del código CAD (educación infantil, educación primaria y capacitación básica de jóvenes y adultos), sino que también incluimos el sector de la educación secundaria (educación secundaria, propiamente dicha, y formación profesional), puesto que estamos convencidas de que dicho sector es fundamental para la consecución de una verdadera educación básica. Recogemos aquí la propuesta realizada por la Coordinadora española de ONGD en su documento AOD y Educación (CONGDE, 2004), según la cual el 70% de la AOD en educación debería destinarse a los sectores educación básica y educación secundaria.

Las prioridades sectoriales dentro de la educación básica, entendida en su sentido amplio (en gran medida coincidentes con las establecidas en el Plan Director 2005-2008) deberían ser las siguientes:

- La cobertura y carácter educativo del segundo ciclo de la educación infantil (3-6 años) ha de aumentar en cantidad y calidad, sobre todo en zonas como Latinoamérica, donde se pueda garantizar la sostenibilidad, y avanzar en la obligatoriedad de este ciclo.

- Es preciso aumentar los esfuerzos para conseguir la universalización de la educación primaria y la mejora de su calidad (reducción de las tasas de repetición, absentismo y abandono, aumento de las tasas de finalización de la etapa y consecución de los aprendizajes básicos).

[8] Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados, Serie D, del 15 de octubre de 1999, núm. 491, pp. 8-9.

- La cobertura en secundaria debería aumentar, manteniendo la comprehensividad de la etapa hasta los 14 años (y, si es posible, hasta los 16), favoreciendo de este modo los ciclos técnicos al final de la misma, para promover una formación reconocida en el mercado laboral.

- La educación y capacitación laboral básica de jóvenes y adultos ha de ir más allá de la mera alfabetización, en línea con los objetivos asumidos por la comunidad internacional en la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA, Hamburgo, 1997).

- En vistas de que las necesidades educativas básicas de la población están sin cubrir en muchos países, la AOD española no debería asignar a la educación universitaria una proporción de los recursos superior a la destinada a las etapas básicas. Además, dado que el acceso a la universidad en los países del Sur es minoritario (la tasa bruta global está en torno al 20%) y reservado a la población con recursos, es preciso reflexionar y definir con claridad su contribución a la lucha contra la pobreza.

- Es necesario que los esfuerzos que se destinan a inversión en infraestructuras educativas se reorienten hacia actuaciones encaminadas a la mejora de la calidad docente (formación de profesores, investigación educativa). Los proyectos de inversión en infraestructura deben valorar la viabilidad y sostenibilidad del servicio educativo.

3.2. Contextualización geográfica de la AOD.

La región del África Subsahariana, donde se encuentran los países más pobres y con el IDE más bajo, debería tener un mayor peso relativo en la AOD española en educación y con intervenciones de mayor entidad en menos países, dado que actualmente está excesivamente fragmentada.

En los países de renta media donde ya se interviene (nos referimos fundamentalmente a Latinoamérica), es conveniente:

- Reorientar la AOD hacia los sectores más vulnerables. El tipo de programas ejecutados nos permite cuestionar si con ellos se cubren las necesidades educativas de las clases populares. Sería necesaria una AOD de carácter más regional, más contextualizada, anclada en los niveles de pobreza de cada país y armonizada con los esfuerzos del resto de donantes.

Las ONGD deben buscar en sus intervenciones la complementariedad y no la sustitución del estado receptor.

- Favorecer los eslabonamientos educativos. Es necesario reforzar los sistemas educativos para mejorar la calidad y favorecer el eslabonamiento progresivo de las distintas etapas educativas, empezando por las subetapas de la educación básica, con un horizonte amplio que contemple la educación para todos, a lo largo de toda la vida.

Contextualizar la AOD atendiendo al país concreto de que se trate es vital para determinar los instrumentos y los actores más adecuados. Convendría alcanzar la universalización de la educación básica de calidad, mediante sistemas públicos en aquellos países capaces de garantizar su derecho a todos sus ciudadanos. Por ello debe apoyarse el fortalecimiento de los sistemas públicos educativos en los países en desarrollo, cuando éstos estén comprometidos con la Educación Para Todos (EPT). Así, por ejemplo, en aquellos países con planes educativos en el marco de una estrategia más amplia de reducción de la pobreza, la AOD española en educación debe priorizar el apoyo a dichos planes mediante la AOD bilateral (apoyo presupuestario o enfoque sectorial) o multilateral (FTI).

3.3 Aumento de los recursos precisos para el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Como se ha indicado anteriormente, la cooperación española ha asumido los siguientes compromisos: por un lado, elevar al 0,5% del PNB la cuantía de la AOD neta total, y por otro, destinar el 25% y el 8%, como mínimo, de la AOD bilateral neta a educación y a educación básica, respectivamente. Para cumplir estos compromisos sería preciso que en el conjunto del período 2005-2008:

- La AOD destinada al sector educativo alcanzara la cifra de 2.147,72 millones de euros. Esto significaría multiplicar por 3,5 la cuantía de la ayuda correspondiente al período 1999-2004.

- La AOD destinada a Educación básica ascienda a 687 millones de euros. Esto supondría destinar a este sector prácticamente la misma cantidad de recursos que en 1999-2004 se ha destinado a todo el sector educativo.

3.4 Actores al servicio de la EPT.

- La AOD descentralizada debe mantener su apoyo a la educación básica ampliando el número de actores e instrumentos utilizados. No debería limitar sus actuaciones a proyectos de ONGD; sería deseable que, en un horizonte a medio plazo, la cooperación descentralizada apoye



las políticas públicas educativas de los países receptores, participando, junto con la centralizada, en nuevos instrumentos como la FTI y el apoyo bilateral sectorial.

- El Ministerio de Asuntos Exteriores debe realmente coordinar la acción en cooperación educativa, como así se contempla en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo española, y reorientar sus recursos hacia los sectores educativos considerados como prioritarios. Debe abrir espacios de participación a las Comunidades Autónomas y Entes Locales en el diseño y ejecución de los nuevos instrumentos de cooperación.

- El Ministerio de Educación debe incrementar su actuación en los niveles educativos inferiores, donde actualmente es inexistente. En aquellos países donde está garantizada la cobertura de la educación básica su cooperación podría ir encaminada a reforzar los sistemas educativos públicos.

- El Ministerio de Economía debe circunscribir la concesión de créditos FAD a países pobres con dificultad de acceso a créditos en condiciones normales de mercado pero sin problemas de deuda externa. Los créditos FAD deben estar limitados a los niveles educativos superiores, evitando así actuaciones que debiliten el papel de los Estados como garantes del derecho a la educación. Debe actuar siempre en un marco de complementariedad y coordinación con el resto de los agentes educativos.

- Las comunidades autónomas y administraciones locales deben definir y/o mejorar sus políticas de cooperación al desarrollo y reorientarlas hacia la EPT. Sus intervenciones deben realizarse en coordinación con el resto de los agentes y contextualizadas geográficamente. Deben incorporar nuevos instrumentos de financiación, como el apoyo presupuestario, a su política de cooperación directa.

- Las ONGD deben buscar en sus intervenciones la complementariedad y no la sustitución del estado receptor. En los contextos donde la política y acción educativa estatal sea débil sus acciones deben ser subsidiarias y encaminadas al fortalecimiento de los sistemas educativos.

- Las universidades españolas deben contribuir realmente al fortalecimiento de la educación superior y de las universidades de los países en desarrollo, en función de las necesidades particulares de cada país beneficiario y no de sus propios intereses. La cooperación realizada por nuestras universidades no puede limitarse a meros intercambios de alumnado o movilidades del profesorado, como tampoco pretender ocupar el espacio de las ONGD.

La universidad puede y debe jugar también un papel fundamental en la educación para el desarrollo, dándole a conocer a nuestros propios ciudadanos la realidad de la pobreza y exclusión del mundo, así como sus causas.

3.5.Coordinación y complementariedad.

Los actores son muchos y de diversa naturaleza, todos ellos pueden contribuir al logro de los objetivos la Educación Para Todos. Pero, para ello, es necesario que los distintos actores avancen en el diseño y ejecución de actuaciones a través de políticas basadas en la coordinación y complementariedad. El análisis realizado pone de manifiesto la escasa dosis de concertación de los distintos actores. El consenso debe partir de una voluntad de todos los agentes por cooperar y establecer espacios de diálogo y debate. La Ley de Cooperación al Desarrollo establece en el ámbito nacional el Consejo de Cooperación al Desarrollo, el Consejo Interministerial y el Interterritorial. Junto con ellos distintas comunidades autónomas han creado consejos con similares competencias en el ámbito autonómico, e igualmente ocurre en el ámbito local. Sin perder el horizonte establecido por la Ley de Cooperación, todos estos ámbitos son espacios privilegiados de intercambio y diseño de políticas. La participación en ellos es un medio para avanzar en la coherencia de las políticas educativas.

3.6.Instrumentos al servicio de la EPT.

- Los instrumentos no deben ser un fin en sí mismos sino un medio al servicio de los objetivos de la EPT; no deben, pues, condicionar las políticas y prácticas de la AOD en educación. Es necesario redefinir algunos instrumentos para orientarlos decididamente al desarrollo sostenible de los países beneficiarios, a pesar de la dificultad que pueda suponer contemporizar los intereses de los donantes y de los beneficiarios. Esto afecta sobre todo a los FAD, pero también a los programas de becas y lectorados del Ministerio de Asuntos Exteriores. Hay que tender a una utilización complementaria de los instrumentos en el marco de una estrategia orientada a los objetivos de la EPT en cada país.

- Los programas y proyectos de ONGD deben contextualizarse geográficamente. Es necesario avanzar hacia estrategias sectoriales de intervención en el marco de los planes país de la cooperación española.

- Las evaluaciones positivas de los PAEBA y las Escuelas Taller recomiendan la continuidad de estos programas y la ampliación hacia otras áreas geográficas.

- Los programas de becas y lectorados deben ser evaluados y reorientados hacia el reforzamiento de los sistemas universitarios y organizativos nacionales.

- Los créditos FAD deben ser evaluados desde la perspectiva de contribución al reforzamiento de los sistemas educativos nacionales. La concesión de un crédito FAD debe ir precedida por una evaluación siguiendo las recomendaciones establecidas en el Plan Director. Los créditos FAD deben convertirse en un instrumento complementario y de bajo peso sobre el conjunto de las intervenciones educativas realizadas por la cooperación española en un país.

Es necesario destinar recursos hacia la Educación para el Desarrollo (EPD) generadoras de un cambio de actitudes y conocimientos de la sociedad española.

3.7 Revisión de la Estrategia de Educación de la cooperación española.

En la actualidad se está procediendo a la revisión de la Estrategia de Educación de la cooperación española, es, por tanto, un momento clave para reorientar la AOD en educación española hacia la consecución de los objetivos de la EPT. Para esto es necesario que tanto actores como instrumentos se pongan al servicio de estos objetivos, el análisis de lo acontecido en los últimos años nos ha llevado a afirmar que esto no ha sido así, es el momento de actuar en la dirección correcta.

La Estrategia de Educación debe ser reelaborada conjuntamente por los distintos actores españoles (gobiernos central, autonómico y local; universidades, empresas, ONGD y otros agentes sociales). No debe ser una simple suma de esfuerzos individuales, sino el resultado de un proceso de coordinación y complementariedad de agentes, tal y como recomienda la Declaración de París[9] y el propio Plan Director de la Cooperación española (2005-2008).

Debe recoger una apuesta por la cooperación multilateral: coordinación internacional de actores y participación activa en el diseño y ejecución de nuevos instrumentos multilaterales (la FTI).

La estrategia sectorial de la AOD debería tener en cuenta, simultáneamente, dos criterios generales de actuación:

- Las brechas en educación básica (IDE) en cada región y/o país. Esto supondría para el caso de América Latina, contribuir a aumentar la cobertura en educación infantil (ciclo 3-6) y secundaria (incluyendo ciclos formativos técnicos), y mejorar la calidad de la educación primaria. En el caso de regiones o países con índices de desarrollo humano y educativo inferiores -como los de África Subsahariana, entre otros-, los Objetivos del Milenio, respecto a la universalización de la educación primaria y equidad de género, podrían ser el horizonte inmediato de actuación.

- El grado de compromiso de los países receptores con los objetivos de la EPT. El objetivo prioritario es alinear la ayuda con los planes educativos de aquellos países que asuman estos compromisos y no dispongan de suficientes recursos propios para alcanzarlos.

En consonancia con estos criterios, serán también principios básicos de referencia:

- La subsidiariedad para el empoderamiento. No sustituir la necesaria y obligatoria responsabilidad de las administraciones educativas de los países, por intervenciones de la sociedad civil, sino fortalecer prioritariamente la capacidad de cobertura y la calidad de sus sistemas educativos.

- La complementariedad entre administración pública-sociedad civil. Allí donde, pese a lo anterior, el sistema educativo público no pueda satisfacer las necesidades educativas básicas, se debe promover y facilitar actuaciones de las organizaciones educativas sin ánimo de lucro especializadas y comprometidas con los objetivos de la Educación Básica para Todos.

3.8 Educación para el desarrollo.

La ausencia de información y formación destinada a la sociedad civil sobre la EPT, puede favorecer actuaciones de menor compromiso en los actores. Es necesario destinar recursos hacia la Educación para el Desarrollo (EPD) generadoras de un cambio de actitudes y conocimientos de la sociedad española, para que ésta demande a la administración pública, ONGD y otros actores de la cooperación acciones en el ámbito educativo desde la óptica de la EPT.

3.9 Revisión y ajuste del sistema CRS del CAD a los objetivos de la EPT.

Aunque somos conscientes de que esto escapa a las competencias de la cooperación española, sería necesario una

[9] Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2 de marzo de 2005 con motivo del II Foro a alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.



reclasificación de los códigos CAD para incluir también dentro del sector de la Educación Básica la educación secundaria y la educación y capacitación laboral básica de jóvenes y adultos.

3.10. Sobre la calidad de la información disponible en materia de AOD bilateral española.

Para poder realizar un buen análisis de la AOD española en general, y de la dedicada al sector educativo en particular, es necesario disponer de una base de datos correctamente documentada. Esta base nos debería de permitir, no sólo conocer qué se está haciendo sino, también, evaluar la calidad de nuestra cooperación y medir el grado de consecución de los objetivos y compromisos que, en materia de educación, se han acordado en los diferentes foros internacionales. Si bien se observa una mejora en el registro de los listados de proyectos de los últimos años, en el análisis se han detectado datos perdidos (campos no rellenados), errores de registro, incoherencias en la formulación y contenido de algunas variables, así como alteraciones en la estructura de los listados anuales, que han impedido el análisis y el seguimiento temporal de algunas de las variables. Todo esto ha dificultado el análisis estadístico y ha supuesto algunas limitaciones en nuestro estudio. Por eso creemos que es necesario revisar la composición y el rigor de la información que se facilita en los listados de proyectos de la DGPOLDE.

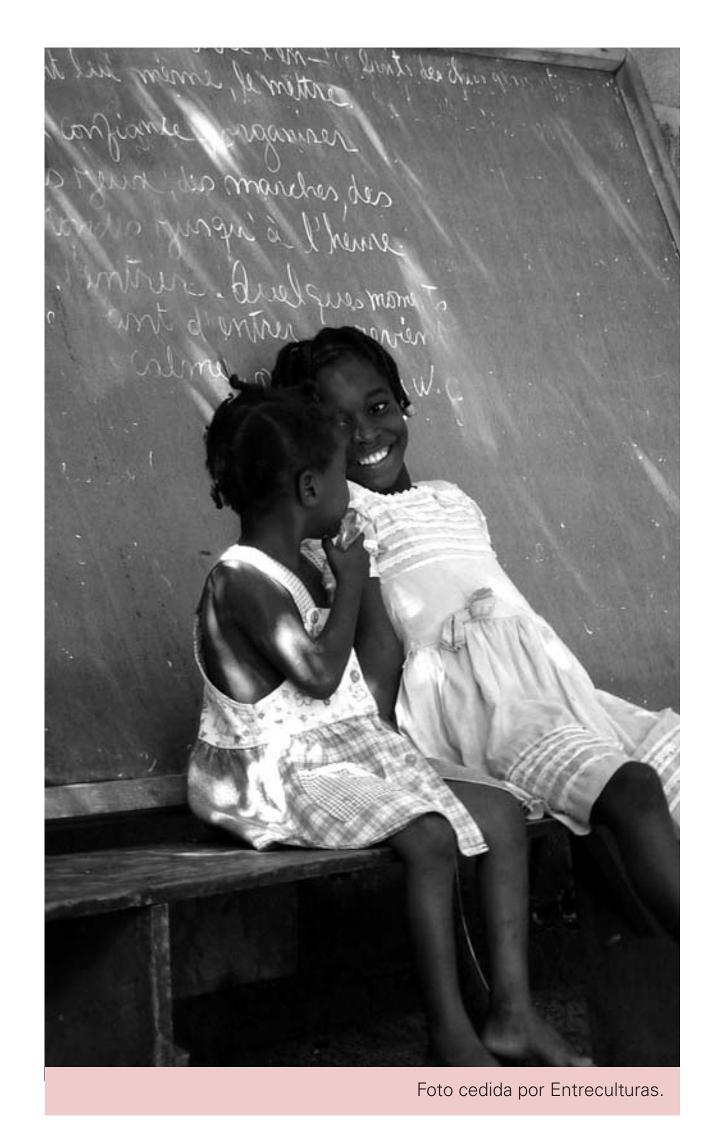


Foto cedida por Entreculturas.

BIBLIOGRAFÍA.

ANGULO, G.; *De Jomtien a Dakar. Diez años de ayuda a la Educación para Todos*. Intermón-Oxfam, Barcelona, 2001.

BOCG. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS; *Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista del Congreso, relativa a que las cantidades asignadas a los sectores sociales básicos, educación básica y educación en general, representen el 20 por ciento, 10 por ciento y 25 por ciento, respectivamente, del total de ayuda bilateral oficial al desarrollo*.VI Legislatura, Serie D, 21 de junio de 1999. Núm. 449, pàg. 12-14.

BOCG. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS; *Aprobación, con modificaciones, de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista del Congreso, relativa a que las cantidades asignadas a los sectores sociales básicos, educación básica y educación en general, representen el 20 por ciento, 10 por ciento y 25 por ciento, respectivamente, del total de ayuda bilateral oficial al desarrollo, así como enmienda formulada a la misma*.
VI Legislatura, Serie D, 15 de octubre de 1999. Núm. 491, pág. 8-9.

CONGDE: *España ante el examen 2001. Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE*. CONGDE. 2001.

INGE, K., CONCEICAO, P., LE GOULVEN, K.Y MENDOZA, R. (...); *¿Por qué interesan, hoy en día, los bienes públicos globales?*. UNDP. Abril de 2004. En, www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/spanish1.pdf

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN; *Seguimiento PACI-99. Secretaría General de la AECI*.
Madrid, 2001.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN; *Seguimiento PACI-2000*. Secretaría General de la AECI. Madrid, 2002.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN; *Seguimiento PACI-2001*. Secretaría General de la AECI. Madrid, 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN; *Seguimiento PACI-2002*. Secretaría General de la AECI. Madrid, 2004.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO; *Seguimiento PACI-2003*. Ministerio de Asuntos Exteriores, SA. Madrid, 2004.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA; *Informe de evaluación 7/2000. El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2000.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA; *Estrategia de la Cooperación Española en Educación*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2004.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES; *Evaluación del Programa de Escuelas-Taller en Iberoamérica*. Resumen Ejecutivo.1998. En, http://www.mae.es/NR/rdonlyres/EA188CFD-3611-466C-B1FF-55B24722644E/0/3EvaEscuelasTaller.pdf

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES; *Informe de evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA*. Informe ejecutivo. 2000. En, http://www.maec.es/NR/rdonlyres/BA531E65-51A2-4ECD-B60F-268A99493920/0/9EvaPAEBA.pdf

NARAYAN, D; *La voz de los pobres, ¿hay alguien que nos escuche?*. Banco Mundial, Mundi Prensa. Madrid, 2000.

ORTEGA, M. L. (ET AL); *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*. Entreculturas y Aloban. Madrid, 2005.

PNUD; *Estrategia de Pobreza y Desigualdad*, UNDP. En Internet: www,undp,org/rblac/documents/poverty/poverty_strategy,pdf, abril de 2004.

TORRES, R. M; *Educación para todos. La tarea pendiente*. Editorial Popular, S.A. Madrid, 2000.

TORRES, R. M; *Justicia educativa y justicia económica. 12 tesis para el cambio educativo*. Entreculturas. Madrid, 2005.

UNESCO; *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes*,: UNESCO.
París, 2000.

La acción humanitaria española en el periodo 2003-2006. De la manipulación a la normalización.

Francisco Rey
Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

1. Introducción.

Si los cambios en el contexto internacional y en el escenario político nacional sucedidos en el periodo 2003-2006 han influido notablemente sobre el conjunto de la cooperación para el desarrollo, estas influencias se tornan dramáticas si nos referimos a la acción humanitaria. En efecto, si el año 2003 y los primeros meses de 2004 se caracterizaron por una clara instrumentalización del humanitarismo como elemento pretendidamente justificador de la guerra de ocupación de Irak, en el caso de nuestro país, el cambio de gobierno abrió nuevas perspectivas en materia humanitaria. Éstas se plasman en la incorporación a la iniciativa internacional de Buena Donación Humanitaria *(Good Humanitarian Donorship GHD)* a finales de 2004, y en la aprobación y puesta en marcha del Plan Director de Cooperación español 2005-2008 que, por vez primera, concede una importancia relevante a la acción humanitaria dentro de la cooperación española.

Sin embargo, los compromisos del Plan Director y de los sucesivos Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) de 2005 y 2006 se han cumplido menos de lo previsto, y los avances en materia de gestión de la ayuda han sido escasos. A principios de 2007 se prevé que estén aprobadas las dos Estrategias Sectoriales, que desarrollan y concretan lo previsto en el Plan Director en materia humanitaria (Estrategia de Acción Humanitaria y Estrategia de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz). Pero las grandes expectativas suscitadas por el Plan Director en esta materia se están viendo, en alguna medida, defraudadas. Además, algunos de los temas que ya analizábamos en estas mismas páginas hace cuatro años[1] se manifiestan de modo recurrente todavía: confusión conceptual, dificultades en el manejo de cifras, elevado peso del componente militar en la ayuda, problemas organizativos y de gestión, actitud reactiva y poca atención a los temas de calidad por parte del conjunto de actores, entre otros.

En las siguientes páginas haremos, pues, un rápido recorrido por lo que ha supuesto este periodo para la acción humanitaria española, para plantear, al final, algunos de los retos que aún no se han resuelto, y lanzar algunas propuestas[2]. El año 2007 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) hará el "Examen" de la cooperación española en el que, por vez primera dentro de este proceso de peer *review* que realiza el CAD, se incluyen de modo relevante las cuestiones humanitarias. Será una buena oportunidad para valorar la solidez de los avances, y compararlos con lo ocurrido en otros países. Porque, como dice el refrán "una cosa es predicar y otra dar trigo".

2. El telón de fondo: cuatro años de aumento de crisis y de la complejidad de los desastres.

Simplemente queremos recordar aquí que los años a los que nos estamos refiriendo han batido los "records" en materia de población afectada por desastres naturales y conflictos armados. Los datos disponibles al día de hoy así lo muestran[3].

Baste recordar que en este periodo (finales de 2004) se produjo el tsunami que asoló las costas asiáticas y que ha sido una de las grandes tragedias de las últimas décadas[4]. Pero junto a éste, han existido numerosos "tsunamis olvidados" que cotidianamente producen gran cantidad de víctimas, ante

1 REY MARCOS, F; *La ayuda humanitaria española en el bienio 2001-2002, en Relacions Sud-Nord 2003: què fem a Catalunya. Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament.* Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament. Barcelona, 2003.

2 Para profundizar en años concretos de este periodo pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que coordina el IECAH: *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente.* IECAH, Médicos sin Fronteras, 2005.; y *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más.* IECAH, Médicos sin fronteras, 2006. Ambos y otros documentos relacionados en http://www.iecah.org

3 Para información estadística sobre desastres de todo tipo y tendencias ver la página del Centro de Epidemiología de Desastres de la Universidad de Lovaina (CRED -Bélgica) http://www.em-dat.net

4 Ver el artículo al respecto en este mismo volumen de Moya, A. (et al.), *Las conclusiones de la coalición para la evaluación del Tsunami.*



los cuales la respuesta internacional es muy escasa. Numerosos países se han visto afectados por desastres de componente natural, pero a estas alturas, parece claro que muchos de ellos se han visto agravados por la mala gestión de los recursos naturales, y en especial por el cambio climático.

> El año 2003 y los primeros meses de 2004 se caracterizaron por una clara instrumentalización del humanitarismo como elemento pretendidamente justificador de la guerra de ocupación de Irak.

Respecto a los conflictos armados, el periodo se ha visto marcado por la guerra de Irak, por la de Afganistán y por el agravamiento de la situación en Palestina, Darfur (Sudán), Somalia, zonas de la República Democrática del Congo; además de por la continuidad de otras crisis como Sri Lanka, Colombia, Haití, etc. pero sobre todo por un aumento de la complejidad de estos conflictos al calor de la mal llamada y omnipresente "guerra contra el terror"[5] que ha tenido consecuencias nefastas sobre la ayuda humanitaria.

3. Una comunidad internacional reactiva en proceso de clarificación.

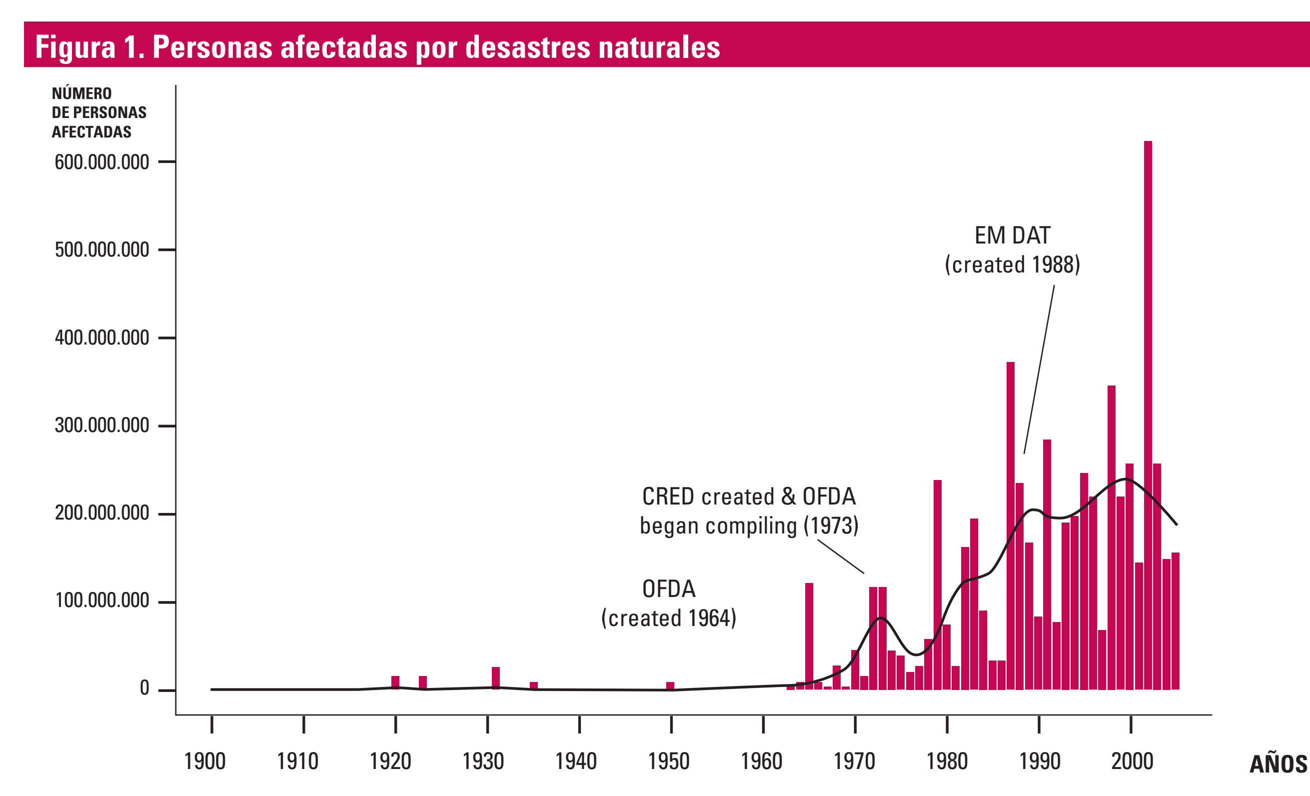
Para entender mejor algunos de los cambios en la ayuda española recogemos a continuación telegráficamente algunos procesos e iniciativas, impulsados a escala internacional en este periodo, que la afectan o a los que la cooperación española se ha adherido:

3.1. La Buena Donación Humanitaria.

La iniciativa de la GHD surge en 2003, auspiciada por la cooperación sueca, ente otras, para establecer criterios comunes que comprometan a los donantes en momentos en los que la confusión sobre lo que es o no es humanitario, y la manipulación del concepto alcanzaban cotas increíbles. La primera conferencia de la GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones, y un plan de trabajo con su calendario para llevarlo a cabo. Las propuestas de la GHD han sido recogidas por el CAD, que ha ido adoptando algunas cuestiones y ha puesto otras en discusión, buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro. Pese al escepticismo con el que numerosas organizaciones, sobre todo ONG,

[5] Para cifras sobre estas cuestiones ver Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2006!; Informe sobre conflictes, drets humans i construcció de la pau.* 2006. Existen ediciones anuales del Informe.

Figura 1. Personas afectadas por desastres naturales



EM DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database - www.em-dat.net - Université Catholique de Louvain, Brusseles - Belgium
Fuente: CRED, 2005

ven la GHD en el ámbito español, la incorporación de nuestra cooperación a ella en su reunión de Ottawa en el año 2004 ha sido positivamente valorada por el resto de actores humanitarios, en la medida que supone una voluntad por vincularse a las corrientes más avanzadas, y a hacer hincapié en los principios y valores humanitarios y en su marco jurídico. No obstante, la AECI no ha elaborado en este periodo su plan de acción para el cumplimiento de los puntos de la GHD lo cual se convierte en una asignatura pendiente para el futuro.

La iniciativa de la GHD surgió en 2003, favorecida por la cooperación sueca, entre otras, para establecer criterios comunes que comprometiesen a los donantes.

3.2. El Informe Humanitarian Response Review (HRR).

Al inicio de 2005 el Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinador de la Respuesta de Socorro de la ONU, Jean Egeland, encargó un informe a una comisión independiente sobre la respuesta humanitaria en su conjunto. Durante los meses de febrero a junio de 2005 esta comisión realizó una investigación entre lo que se dio en llamar las "cuatro familias" de actores humanitarios: las agencias humanitarias de Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y, por último, otros actores como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se mantuvieron también contactos con el conjunto de países donantes y con la GHD, así como con el IASC (Comité Permanente Interagencias). Este enfoque dejaba fuera a los organismos públicos de países afectados por desastres, así como a otro tipo de organizaciones que en ellos trabajan en la prevención y en la respuesta. En consecuencia, fue criticado, pero ello no obsta para que muchas de las conclusiones del Informe sean de gran interés.

El Informe final[6], que fue publicado en agosto de 2005, recoge algunos hallazgos, conclusiones y recomendaciones que han estado en la base del Programa de Reforma Humanitaria, emprendido por el Vicesecretario General de Asuntos Humanitarios a finales del 2005 y actualmente en curso.

3.3. Programa de Reforma Humanitaria de la ONU.

Desde una perspectiva práctica, el Programa de Reforma Humanitaria engloba tres componentes complementarios: fortalecimiento de la capacidad de respuesta humanitaria mediante el llamado sistema de *clusters*; reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria y seguridad de una financiación predecible, mediante el fortalecimiento del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)[7].

Por último, en este apartado, hay que citar la aprobación en la Asamblea General de la ONU de septiembre de 2005, del principio "responsabilidad de proteger" para hacer frente a situaciones de genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones masivas de derechos humanos.

4. Años de mutación en la acción humanitaria española.

Si el año 2003 se caracterizó por el uso de la retórica humanitaria en la guerra de Irak, posteriormente los pasos han ido en la línea de alinear a nuestra cooperación en el conjunto de los donantes, y "normalizar" la acción humanitaria dentro de un donante medio como es nuestro país.

4.1. La acción humanitaria en el Plan Director.

En enero de 2005 comenzaba su andadura el Plan Director 2005-2008 que incluye por vez primera referencias precisas sobre acción humanitaria. El capítulo de acción humanitaria (AH) comienza con algunas novedades destacables:

- Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.

- Reconocimiento de la limitada definición de la AH que da la LCID (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998).

- Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la AH. Así el Plan Director proclama: "El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y de acuerdo al Derecho internacional."

[6] Puede obtenerse el Informe en www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf
[7] Para más información en español, ver Boletín IECAH nº 1 en http://www.iecah.org



Se establecen como ejes estratégicos y compromisos:

- Adecuación institucional de los órganos de la cooperación española existentes a las particularidades requeridas en la AH, de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.

- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) dentro de un continuum operacional. En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente, y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.

- Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis. Las actuaciones humanitarias de la cooperación española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.

> Las actuaciones humanitarias de la cooperación española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones.



RD Congo,2005. Autor: Francesco Zizola. Foto cedida por MSF.

- La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

- Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.

- Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.

- Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

En el apartado económico se propone:

- El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD bilateral en el 2008.

- La creación de un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria de canalización, a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados, que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y post-emergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local, además de empresas privadas.

- Que los fondos dedicados a la acción humanitaria sean no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.

- La concreción de procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios, y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso.

- Que la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD, se realice siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.

- Que cualquier aumento de la cantidad de la ayuda vaya en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad, y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

4.2. Los PACI 2005 y 2006.

En ambos PACI se incorpora un apartado de AH, pero los avances en relación a los objetivos y líneas estratégicas antes enunciados han sido lentos.

5. Un análisis de las cifras.

Desde 2003 a 2005 los fondos computados como ayuda humanitaria, primero, y como acción humanitaria, después, han crecido, pero subsisten problemas a la hora de contabilizar los gastos que hacen que en ocasiones -como sucedió en 2004 y recogemos en la Tabla1- las cifras bailen de modo espectacular.

De la Tabla 1 se extraen algunas conclusiones:

- Duplicación de fondos en 2005 respecto a 2004.
- Crecimiento de los fondos ejecutados por la AECI.
- Fluctuación en las partidas de acción humanitaria computadas al Ministerio de Defensa. Reflejo de cierta confusión.
- Crecimiento de las partidas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).
- Crecimiento de la aportación humanitaria de las Comunidades Autónomas (CC.AA).
- Crecimiento de la aportación de las entidades locales. La suma de CC.AA. y entidades locales supone casi un tercio del total de la ayuda.

De este modo, el crecimiento de los fondos está bastante repartido, lo que es reflejo de una tendencia del conjunto de la cooperación española e internacional, aunque no se llega al compromiso del 7% de la AOD bilateral.

6. Distribución geográfica.

Aquí, los cambios han sido muy grandes y si en 2003 el principal país receptor fue Irak, en 2004 y 2005 la asignación de recursos se ha dirigido hacia África y Asia.

Es de destacar, también, el aumento del compromiso multilateral de nuestra AH visible en la aportación al CERF de la ONU de 12 millones de dólares en 2006.

Tabla 1. Ayuda Humanitaria Española. 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 avance	2004 defini.	2005
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9[8]	13,9	34,01
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15.1%[9]	25,6%	31,2%
Ministerio. de Defensa (De 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34[10]	0.93	24,23
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25	4,25	15,47
Comunidades Autónomas							18,08	18,45	24,14
Entidades locales							0	6,21	10,13

En millones de euros constantes de 2001.

Fuente: Elaboración propia a partir de PACI, Seguimiento 2002; PACI, Seguimiento 2003, 2004, 2005; Avance seguimiento PACI, 2004; Seguimiento y notificaciones, Gabinete AECI.
Hasta el año 2003 el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.
No hay aún cifras de 2006.

[8] En el *Avance de Seguimiento PACI 2004* se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI.
[9] En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a Acción Humanitaria lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este Ministerio. Estos datos fueron luego modificados.
[10] Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005.



7. Balance general y retos de futuro.

En estos cuatro años la AH española ha modificado enormemente su perfil, pasando de ser un simple instrumento de la acción política en la guerra de Irak, a ir adecuándose a las tendencias en el conjunto de la comunidad donante, e irse consolidando como una herramienta con especificidad respecto a otros instrumentos de la cooperación. Numerosos actores se han sumado a ello y es destacable el peso de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, así como la consolidación de un grupo de ONG con capacidades propias y experiencia creciente en el sector. Todo ello, configura un panorama prometedor, que hay que ir fortaleciendo.

> Si en el 2003 el principal país receptor fue Irak, en el 2004 y 2005 la asignación de recursos se dirigió a África y Asia.

Pero si este elevado grado de descentralización característico de la cooperación española es positivo en la medida que refleja el interés de la población, en la respuesta humanitaria es complejo y dificulta la coordinación de los esfuerzos. Por ello, se debería avanzar en los mecanismos de mejora de la coordinación entre los actores.

La puesta en marcha de la Estrategia de Acción Humanitaria en 2007 debería servir para avanzar en los compromisos que ya hacía el Plan Director en materia de reformas estructurales en la gestión de la ayuda y, en concreto, en el proceso de reforma de la AECI.

Otras cuestiones serían[11]:

7.1. Cumplimiento de compromisos internacionales.

Simplemente enfatizar el hecho de que la incorporación de España a la GHD es un acontecimiento que debe plasmarse en realidades como la elaboración del Plan de Acción para el cumplimiento de los 23 principios. Junto a esto, nos hallamos frente a una oportunidad para difundir el debate humanitario entre otros actores, y muy en especialmente en nuestro caso, entre la cooperación descentralizada. Ello influiría en una mayor adecuación de la AH a las necesidades de las diferentes crisis que vive nuestro mundo, y sin duda, a una mejora de la AH española y a nuestro papel como donante.

7.2. Mayor dedicación al fortalecimiento de capacidades locales de respuesta y preparación ante desastres.

La AH española debería dedicar más esfuerzos y recursos al fortalecimiento de estas capacidades en países proclives a desastres de todo tipo y conflictos violentos. Este componente debería incluirse en los documentos de Estrategia País y otras herramientas de planificación a través de programas de gestión de riesgos, mapeo de vulnerabilidades y ca-

[11] Tomado parcialmente de otros trabajos del autor: *La acción humanitaria en España, algunos elementos de reflexión,* Foro FRIDE, agosto 2006

Tabla 2. Evolución de la distribución regional de la AOD Bilateral en AH.

Regiones	2003 (€)	2003 %	2004 (€)	2004 Total %	2004 % (Total menos no especificados)
África del Norte	4.056.336	5	10.452.296,30	10,7	12,8
África Subsahariana	4.444.614	6	18.905.089,70	19,4	23,3
Extremo Oriente	248.683	0,3	1.672.888,80	1,7	2,1
Oriente Medio (Irak sobre todo)	20.870.068	26	15.246.973,20	15,7	18,8
Centro y Sur Asia	x	x	8.283.190,20	8,5	10,2
Asia, no especificados	x	x	87.029,70	0,1	0,1
América Central y Caribe	588.704	1	13.650.163,70	14	16,8
América del Sur	28.963.169	37	4.838.554,80	5	5,9
Europa	150.000	0,2	7.993.352,50	8,2	9,8
PVD sin especificar	19.606.017	25	16.281.736,60	16,7	x
Total	78.927.591	100	97.411.276	100	100,00

Fuente: Informe, *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2005,* a partir de datos facilitados por la Subdirección Gral. de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del MAEC.

pacidades, etc. Latinoamérica en su conjunto debería entrar dentro de estas consideraciones.

Sería necesario que la AH española dedicara más atención a la actuación en situaciones de conflicto violento y al papel de la cooperación en general y la AH en particular en la Construcción de la Paz. La puesta en marcha de la Estrategia de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz debiera servir para establecer sinergias con la AH y a clarificar su papel en estos contextos.

7.3. Avanzar en la reforma institucional y organizativa de la acción humanitaria española.

No se trata sólo del fortalecimiento de la AECI en la materia y de la creación de la Unidad de Acción Humanitaria que el Plan Director prevé. Se trata de profundizar los sistemas de coordinación entre actores, sus diversas funciones, y avanzar hacia un modelo que incorpore a todos ellos de modo coherente. Varios aspectos aparecen como fundamentales:

- Definición del “modelo” de actuación de la AECI en esta materia: cuándo actuación directa, cuándo a través de otros, qué capacidad logística propia, capacidades de otro tipo, recursos humanos.

- Establecimiento de protocolos de actuación ante emergencias con participación de la AECI, otros organismos de la Administración central, Administración descentralizada y ONG.

- Mejora de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración Central. Reconocimiento del liderazgo del MAEC - AECI. Clarificación del papel del Ministerio de Defensa en esta materia. De igual modo con Protección Civil (Ministerio del Interior), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otros en menor medida.

- Fijación de sistemas de colaboración con ONG no sólo para la financiación sino para otras cuestiones (información, sistemas de alerta, formación, etc.)

- Fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y en general de los actores en el terreno en esta materia.

Al mismo tiempo debería fortalecerse el grupo de ONG humanitarias que se ha ido consolidando en nuestro país y tomar perfiles propios. Por ejemplo ¿por qué en los documentos de la Coordinadora de ONGD o en su propia web no se informa de que existe un Código de ayuda humanitaria[12] para las ONG desde el año 1994 con carácter internacional? ¿Por qué no se impulsa y recomienda su conocimiento y eventual firma entre aquellas ONG que quieren trabajar en este terreno?

Las reformas institucionales que se emprendan deben dar la posibilidad de aportar sus medios y capacidades a todos los actores interesados, siempre y cuando sean respetuosos con los marcos ético, jurídico, institucional y de procedimientos que es propio de la AH. No se trata de ser corporativo sino de mantener lo que tiene de distintivo la AH.

En ese sentido, respecto a la utilización de medios y capacidades militares y dado que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 incorpora la ayuda humanitaria y la reconstrucción como funciones de las fuerzas armadas, creemos que nuestro país debe ser muy riguroso con las llamadas Directrices de Oslo y el resto de Directrices en esta materia auspiciadas por OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU) y otros organismos, limitando y orientando esta participación[13]. Debe respetarse en cualquier caso el liderazgo civil de la acción humanitaria tal como plantean las citadas Directrices y es asumido por la GHD.

La cuestión de la coherencia de políticas es compleja en acción humanitaria y puede llevar a lo que se ha llamado irónicamente “las incoherencias de la coherencia”. Los objetivos de la AH no pueden ser meramente instrumentos de otras políticas, o estar al servicio de otros fines por legítimos que estos puedan ser.

7.4. Consolidar el incremento cuantitativo de la AH mejorando su asignación.

Los primeros datos de cumplimiento y las previsiones para el periodo del Plan Director 2005-2008 son esperanzadores y debieran permitir llegar al objetivo del mismo del 7% de la

[12] De nombre complicado, *Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales para el socorro en casos de desastre,* es el documento de compromiso fundamental de las ONG en esta materia.

[13] *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief.* Oslo Guidelines. 1994. También *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, de marzo de 2003, y conocidas como las *Directrices MCDA para emergencias complejas de 2003.* Junto a ellas, *Civil Military Relationship in Complex Emergency.* IASC Reference Paper. Junio, 2004. Todas en www.ochaonline.un.org/mcdu/guidelines



AOD bilateral dedicado a AH. También los datos son alentadores en lo que respecta a la asignación de fondos en función de la gravedad de las crisis. Ahora bien, quedan sin resolver aún otras cuestiones como:

> Debe respetarse en cualquier caso el liderazgo civil de la acción humanitaria tal como plantean las citadas Directrices y es asumido por la GHD.

- Mecanismos de financiación específica y previsible para las ONG; convenios marco; mecanismos de acreditación; seguimiento y evaluación.
- Mecanismos de financiación conjunta con otros actores, cooperación descentralizada, fondos.
- O cuestiones como: ¿sería posible un fondo español de ayuda de emergencia con participación de numerosas entidades, o iniciativas similares al DEC (Disaster Emergency Committee del Reino Unido) de llamamientos y financiación conjunta?

7.5. Una apuesta decidida por la calidad.

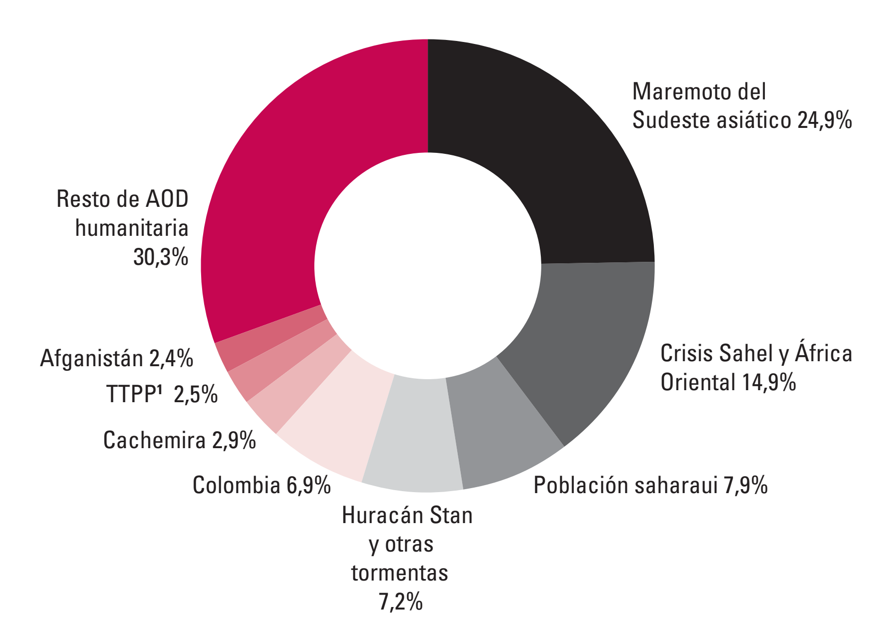
El mundillo humanitario español ha permanecido relativamente aislado de las iniciativas de mejora que desde hace más de una década se iniciaron en el sector humanitario. El conocimiento y uso del Código de Conducta de 1994, de Esfera, de ALNAP, de HAPI[14], o de los procesos en OCHA (*clusters*, reforma del sistema humanitario) son escasos. Apenas se han evaluado proyectos humanitarios y menos aún existe tradición de rendición de cuentas (no exclusivamente financiera o descriptiva, sino de resultados) sobre lo realizado, ni mecanismos de aprendizaje o explicitación de buenas prácticas.

Debiera promoverse la realización de evaluaciones e incorporar a ellas los criterios que se han ido estableciendo como estándares en el sector. La incorporación de otros actores que han comenzado a trabajar en ayuda humanitaria en esta cuestión es fundamental. Sólo así podremos pasar de un debate ideológico con muchos de ellos (por ejemplo las fuerzas armadas) a una discusión sobre criterios de eficacia, idoneidad, valor añadido, etc. Desde la DGPOLDE debe impulsarse esta tarea.

Siendo los recursos humanos fundamentales en AH y teniendo algunas especificidades respecto a los de coopera-

[14] ALNAP es una Coordinadora internacional para la Evaluación de la Acción Humanitaria . HAPI es una iniciativa para la rendición de cuentas en el sector humanitario. Ver detalles de ambas en www.iecah.org

Gráfico 1. Distribución de los desembolsos de AOD española por crisis humanitarias (2005).



[1] TTPP: Territorios Palestinos (NdT)
Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Octubre 2006.

ción al desarrollo (perfiles profesionales, duración de misión, seguridad, etc.) una vez que está aprobado el Estatuto del Cooperante debería abordarse esta cuestión. (formación, reciclaje, disposiciones específicas, etc..)

7.6. Trabajar más en la sensibilización pública y en la educación.

El sector humanitario, salvo excepciones, no ha impulsado nada parecido a la educación para el desarrollo y ha usado las campañas divulgativas, preferentemente, con una orientación hacia la captación de recursos. Conscientes de la percepción a veces simplista de las cuestiones humanitarias por parte de la población, se deberían impulsar iniciativas que profundizaran más en los mensajes sobre el porqué de las crisis, de los desastres, y sobre la realidad de la ayuda en el terreno, sus dificultades, etc. Eso mitigaría la solidaridad epidérmica y episódica de nuestra población. En cualquier caso, parece un deber ético de los actores humanitarios que evitaría, también, el creciente oportunismo de organizaciones sin experiencia en estas cuestiones que aparecen pidiendo fondos tras cada emergencia. Fenómeno que va en ascenso y que continuará en el futuro.



Banda Aceh, Sumatra. Indonesia. Autor: Juan Bartolomé.
Foto cedida per IECAH y AECI.

7.7. Impulsar la reflexión y la investigación en esta materia.

Ligado a muchas cuestiones que hemos dicho antes, es preciso aumentar la comunidad de personas que contribuyen a la mejora de la AH mediante el análisis, la reflexión, el seguimiento de iniciativas internacionales, la evaluación, la formación, etc. en esta materia. Las instituciones públicas deberían impulsar esta reflexión, la sistematización de experiencias, la crítica, en definitiva aspectos que nutran y se nutran de la práctica de la ayuda.

ACADE: por una cooperación de mayor calidad

Ana Arancibia
Vocal de la Junta Directiva de ACADE.
Coordinadora del Área de cooperación internacional de la Fundación InteRed.

La cooperación para el desarrollo vive en la actualidad un tiempo de expansión en recursos y nuevos empeños por parte de algunos miembros de la comunidad internacional. Un crecimiento considerable en los últimos dos años que se ha visto acompañado por la creciente atención prestada a los problemas relativos a la falta de coherencia entre las políticas de cooperación y el resto de políticas públicas. La Declaración de París para una ayuda más eficaz, por otra parte, promueve un mayor grado de compromiso de los donantes, con esquemas de trabajo que otorgan con claridad el liderazgo a los países en desarrollo, y en los cuales la participación y la vigilancia social deberían de ser prácticas cada vez más comunes. Sin embargo, y pese a las señales mencionadas, lo cierto es que el cumplimiento de los Objetivos del Milenio parece estar todavía muy lejos. La contribución a la tarea de la cooperación para el desarrollo se encuentra en entredicho pese al mencionado aumento de recursos. De modo que, aún y las señales alentadoras y el creciente compromiso de algunos países donantes, son muchos los retos pendientes para la AOD.

Queda patente que, en lo que a la ayuda se refiere, los resultados no están a la altura de las exigencias de los compromisos internacionales ni son proporcionales al aumento de la inversión realizada en desarrollo. Un factor clave de todo ello es la todavía deficiente calidad de buena parte de los elementos que componen la ayuda internacional, un campo en el que queda mucho por hacer y al que la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación al Desarrollo, ACADE, dedica todos sus esfuerzos desde su creación, en marzo del 2000.

El proyecto de ACADE.

ACADE fue creada por un grupo de profesionales provenientes de diversos ámbitos vinculados a la cooperación para el desarrollo y unidos por el objetivo de contribuir a propiciar mejoras cualitativas en el actual sistema de cooperación.

ACADE quiere ser una plataforma de reflexión y debate de los profesionales de la cooperación, y un mecanismo de expresión y de intercambio con personas e instituciones interesadas. Confluyen en ella personas vinculadas a la cooperación -incluidos socios del Sur- con diferentes sensibilidades, experiencias y conocimientos. Entre sus miembros figuran técnicos que trabajan en organismos internacionales; Administración central, autonómica y local; directivos y técnicos de ONG y de empresas relacionadas con la cooperación; docentes universitarios; y profesionales independientes. Se trata de un colectivo cuya diversidad de orígenes y experiencias supone uno de sus mayores activos. Una asociación que está abierta a cuantos quieran contribuir a fortalecer, desde su particular ámbito profesional, el compromiso social con la cooperación para el desarrollo y a mejorar la calidad, el contenido y la eficacia de sus prácticas.

Los objetivos de la asociación son:

- La mejora de la calidad de la cooperación en todos los ámbitos y niveles, articulando iniciativas en este sentido ante los responsables políticos, las administraciones y la opinión pública, que se sustenten tanto en análisis propios como en las orientaciones en esta materia de los organismos internacionales u otros agentes sociales.

- El fomento de la profesionalización creciente de la gestión y administración de la cooperación para el desarrollo española, la promoción de la transparencia y el rigor en sus actuaciones y el impulso a la formación especializada.

- La adecuación del marco legal e institucional de la cooperación a las necesidades de una cooperación racional y eficaz, y la vigilancia para el cumplimiento de la legalidad y el respeto de principios deontológicos en ese ámbito.

- La promoción de estudios y debates sobre la situación real y las perspectivas de la cooperación en sus diversos aspectos, tanto en España como en el extranjero,



así como el impulso de la investigación básica y aplicada.

- La creación de espacios de expresión para quienes se dedican a la cooperación en España y en el extranjero, que faciliten el intercambio de ideas, la promoción u organización de proyectos conjuntos y el desarrollo de las relaciones con asociaciones y organismos nacionales e internacionales que persigan fines semejantes.

ACADE quiere ser una plataforma de reflexión y debate de los profesionales de la cooperación, y un mecanismo de expresión y de intercambio con personas e instituciones interesadas.

Para ello, ACADE recurre a la promoción de diversas actividades como:

a) La publicación de manifiestos dirigidos a la opinión pública: los relativos a la delicada situación de la cooperación española, en 2001; a los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas de Monterrey en 2002; o a los retos del sistema español de cooperación en 2006.

b) La elaboración de documentos sobre la cooperación española, como el entregado a la comisión evaluadora del CAD de la OCDE con motivo de su última evaluación de la cooperación española.

c) La organización de seminarios y jornadas: la última, atendiendo a la singularidad del caso español, celebrada en febrero de 2006, "Más ayuda, mejor ayuda", que presidió Richard Manning, Director del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y en la que las principales autoridades de la cooperación española respondieron a preguntas realizadas por representantes de la sociedad civil y destacados expertos, respecto a sus planes de actuación y reforma.

d) La realización de encuestas: la primera, a finales del 2003, que permitió tomar el pulso al estado de la cooperación para el desarrollo española. La segunda, realizada en el 2006, y referida a la formación de los recursos humanos y desarrollo profesional en el sector.

Resultados de encuestas de opinión: percepción del sistema estatal de Ayuda al Desarrollo (2003) y formación de los recursos humanos y profesionalización (2006).

Durante los meses de octubre y noviembre del 2003, ACADE promovió la primera encuesta realizada en España sobre el estado de la cooperación española. Ello permitió conocer la opinión de más 200 profesionales de los diferentes sectores implicados en la cooperación para el desarrollo (administraciones, ONG, universidades, organismos internacionales y empresas), más de la mitad con más de 10 años de vinculación con el sector. De ella se obtuvieron conclusiones relevantes difundidas en su día a la prensa y en una jornada de socialización de los resultados, que se organizó en el mes octubre de aquel año.

Algunos de los resultados más destacables de aquella primera encuesta fueron los siguientes: el 78% de los encuestados consideró que la cooperación al desarrollo debe entenderse como una política de Estado, debiendo ser, por tanto, consensuada entre los diversos grupos políticos y sometida a limitadas variaciones a lo largo del tiempo. Se consideraba un factor determinante la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda, y una mayor orientación a la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano, sin que la cantidad de los recursos canalizados fuera considerada el elemento central.

Como condicionantes principales para la ayuda se señalaban, con amplio consenso, que el gobierno receptor debía tener un compromiso firme con la lucha contra la pobreza (un 86% lo consideraba bastante o muy importante); que hubiera garantías de que la AOD llegase a los destinatarios (98% lo consideraba bastante o muy importante); y que existieran garantías de participación de la sociedad civil (94% lo consideraba bastante o muy importante). Un 71% consideró que los niveles de eficacia y calidad de la política de cooperación de la administración central, en el período anterior a la realización de la encuesta, habían sido malos o muy malos, y más del 80% consideró bajo o muy bajo el efecto que la política de cooperación gubernamental había tenido sobre la reducción de la pobreza, la disminución de las desigualdades, el cuidado del medio ambiente, la promoción de la equidad de género, la atención a las necesidades básicas, el fortalecimiento institucional, el crecimiento económico o la promoción de los derechos humanos.

Por otra parte, se consideró que el mayor efecto de la política gubernamental se había obtenido sobre la promoción de las relaciones exteriores (88%), la apertura a nuevos mercados (80%) y la potenciación de los intereses económicos del donante (64%). Entre las principales debilidades del sistema español de cooperación al desarrollo se mencionaban:

Durante los meses de octubre y noviembre del 2003, ACADE promovió la primera encuesta realizada en España sobre el estado de la cooperación española.

la falta de planificación estratégica, la insuficiente magnitud económica de la ayuda, la limitada capacidad de gestión del sistema (incluida la falta de profesionalización de sus gestores), la elevada dispersión de acciones y la limitada coordinación entre los diversos agentes. Por último, y en relación con los nuevos instrumentos de financiación, casi la totalidad de los encuestados consideró conveniente que la cooperación española incrementase el peso de los programas y enfoques sectoriales en sus intervenciones de desarrollo.

La segunda encuesta, realizada en el mes de junio de 2006 ha tenido como objetivo conocer la opinión de los profesionales sobre el estado de los recursos humanos en la cooperación al desarrollo en España. La encuesta abordaba el análisis de cuatro aspectos: En primer lugar, la situación laboral y cualificación profesional de los profesionales de la cooperación; en segundo lugar, las oportunidades formativas existentes en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional; en tercero, las condiciones de la oferta laboral y oportunidades de promoción y movilidad; y por último, la política de recursos humanos de las organizaciones vinculadas al sector.

Sobre el perfil de los 121 encuestados cabe destacar que todos ellos son profesionales del sector, el 50% con edades comprendidas entre los 31 y 40 años y con casi paridad en la participación de hombres y mujeres. La mitad de los encuestados lleva más de diez años vinculada a la cooperación, y el 85% supera los cuatro. El 90% son remunerados, la mayor parte trabajan en la administración pública (31%), o en ONGD (30%). El resto en universidades/entidades académicas, fundaciones, organizaciones internacionales u otras, y un pequeño porcentaje en consultoras o empresas. En su gran mayoría trabajan a tiempo completo, y, en la mayor parte de los casos, la solidaridad es lo que les motivó a trabajar en cooperación. A ello se une que casi el 60% de los encuestados colabora en la actualidad con alguna ONGD con la que no mantiene vínculos contractuales.

Algunas de las principales conclusiones de la encuesta son las siguientes:

En cuanto a la formación de los recursos humanos del sector: casi la totalidad tiene formación especializada relacionada con la cooperación al desarrollo, a través de cursos de corta duración y/o máster ligados al sector. Un amplio porcentaje considera recomendable una formación especializada de postgrado como requisito para trabajar en el sector, bien a través de cursos de corta duración o cursando estudios de máster. La mitad de los encuestados considera poco adecuada la oferta formativa en España, fundamentalmente por su limitada especialización, particularmente inadecuada para las personas que ya acumulan una experiencia previa. El 64% considera que desde los niveles directivos se promueve poco la formación de las personas: más de 70 personas apuntan que no existe en sus organizaciones un plan interno de formación, si bien algunas ofrecen actividades puntuales o apoyo financiero concreto. Es significativo que casi el 30% de las valoraciones sobre los planes de formación de las organizaciones que lo promueven, los consideran poco relevantes o nada útiles. Sólo en un 5% de los casos se cumplen, y el principal motivo de su incumplimiento es la limitación de tiempo y excesivo trabajo.

Sobre condiciones laborales, los puestos que mayoritariamente han desempeñado los encuestados durante el último año han sido: técnicos en gestión de proyectos (34%), especialistas sectoriales (31%) y directivos (21%). Más de un 80% confirma haber trabajado sobre el terreno, aunque fuesen unos meses, el 50% con experiencia de más de dos años. Prácticamente el 80% confirma que deberían existir en el sector umbrales salariales mínimos y máximos, en su mayor parte establecidos por convenio, que por una parte garanticen unas condiciones laborales mínimas y por otra respondan y expresen los valores humanos que deben primar en los profesionales que trabajan en la cooperación, evitando retribuciones excesivas. El 75% considera su retribución laboral buena o aceptable y un 19% mala. Sin embargo, un alto porcentaje (el 68% de los encuestados) continúa considerando malas las condiciones laborales de regreso de los expatriados, si bien prácticamente todos ellos consideran que el Estatuto del Cooperante aprobado este año regula de manera parcialmente satisfactoria las necesidades específicas del cooperante. En los mismos porcentajes se sigue considerando que el cooperante debería disfrutar de mejores condiciones laborales que el resto, en lo relativo a jornada laboral y vacaciones.

Sobre las condiciones para la movilidad laboral en el sector, se considera mayoritariamente (con un 70%) que en España no existe suficiente movilidad profesional interna, y se señalan como motivos principales, en primer lugar la escasa oferta y el bajo nivel de especialización y, en segundo lugar, la precariedad y la endogamia. Se apuntaron otros factores que difi-



cultan la movilidad como las bajas remuneraciones (47%) y la preasignación de puestos (46%). Más de un 80% estima que una formación adecuada podría proporcionar más posibilidades de movilidad laboral nacional e internacional, en el interior del sector, aunque mayoritariamente se matiza con algunos reparos. Se considera insuficiente la transparencia y la información sobre el acceso a puestos de trabajo. Algunas voces apuntan que, tratándose de procesos abiertos, tienen una difusión demasiado restringida. Parece haber poco consenso sobre la posibilidad real de "hacer carrera" en la cooperación basándose en el trabajo profesional y la acumulación de méritos: el 50% de los encuestados opina que sí y el 45% que no, los cuales señalan la preasignación de puestos y la escasa profesionalización como los principales motivos. El 77% cree que las personas que están trabajando en el sector no tienen facilidad para cambiar a otro y plantean la necesidad de fomentar las relaciones con otros ámbitos laborales y un mayor reconocimiento del trabajo en cooperación mediante la profesionalización del sector.

Tras realizar esta reciente encuesta, la intención de ACADE es continuar impulsando su apuesta por brindar una plataforma activa y útil de encuentro, reflexión y opinión al mundo de la cooperación para el desarrollo, con el objetivo principal de mejorar la calidad de la ayuda, garantizar su eficacia y lograr en definitiva que el beneficio para los destinatarios de la ayuda sea el mayor y mejor posible.

Cambios y estrategias en la educación para el desarrollo

Mª Luz Ortega Carpio
Profesora ETEA,
Institución Universitaria Compañía de Jesús.
Miembra de la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la CONGDE.

Introducción.

Tras más de treinta años de historia, sigue resultando difícil determinar qué entendemos por Educación para el Desarrollo (EPD). Varios son los motivos que han llevado a esta confusión. La evolución del propio concepto, inherente a la evolución del concepto de desarrollo y de la situación histórica en la que estamos inmersos, sería uno de ellos. Otro ha sido que la Educación para el Desarrollo se ha llevado a cabo a partir de cuatro dimensiones que, con frecuencia - y erróneamente - han sido percibidas como equivalentes, lo cual ha generado una notable confusión. Estas cuatro dimensiones son: la sensibilización, la educación-formación para el desarrollo, la investigación e incidencia política y la movilización social. Cada una de ellas ha sido incluida u obviada en la concepción de EPD, en función de la generación. Con frecuencia "la interacción de estos cuatro factores es necesaria para transformar el imaginario colectivo del Norte y realizar una crítica fundamentada al modelo de desarrollo global imperante" (Argibay, Celorio, 2005: 51) y que por lo tanto, son necesarias para la transformación social. En este artículo intentaremos aclarar qué entendemos por EPD.

Actualmente, podemos definir la Educación para el Desarrollo como proceso educativo (formal, no formal e informal) constante, encaminado, a través de la adquisición de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible.

Hacia una ciudadanía global.

Se ha escrito mucho sobre el concepto de desarrollo que sustenta la EPD, que por cuestiones de espacio no abordaremos aquí, así que nos detendremos en 'la ciudadanía global' como concepto clave, que se pretende promover y generar desde la EPD. Somos conscientes que la concepción de la ciudadanía global es tan amplia que permite todas las interpretaciones y a la vez abarca todas las ambivalencias. Consideramos, como Houtart (2002), que la ciudadanía global se caracteriza por ser:

- Antisistémica, no sólo cuestiona sino que denuncia la lógica del sistema capitalista dominante.

- Portadora de utopías, que reavivan la esperanza, se construyen en el terreno concreto de las luchas sociales, no se agotan en sus traducciones concretas y se mantienen como un faro tanto para las colectividades como para los individuos.

- Buscadora de alternativas a todos los niveles, tanto de las grandes conquistas políticas como al de la vida cotidiana: desde las organizaciones internacionales o las Naciones Unidas, a la vida diaria de los empobrecidos, pasando por la vida material, la cultura, el respeto a la naturaleza o la organización de la producción, el desarrollo y el consumo.

- Conquistadora de los espacios públicos, en articulación con la política. Sin la política, la acción resulta estéril, o al menos limitada. Se trata de construir una correlación de fuerzas que permita desembocar en decisiones. Ésta es la condición del establecimiento de una verdadera democracia, que incluya la dimensión electoral, pero que no se limite a ésta y cubra el conjunto del espacio público, incluidos sus aspectos económicos. Esto supone una cultura política y un aprendizaje para construir una democracia participativa.

- Promotora de convergencias. Mundializar las resistencias y las luchas se ha convertido en objetivo muy concreto. Los foros mundiales se presentan como un medio para operar, tanto para percibir los retos como para determinar, desde la expresión de la ciudadanía, caminos de convergencia entre los distintos movimientos y alternativas.



La EPD es transformadora en todas sus dimensiones.

> Podemos definir la Educación para el Desarrollo como proceso educativo (formal, no formal e informal) constante, encaminado, a través de la adquisición de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global.

Dependerá de cada uno de los actores que intervienen en la EPD, -docentes, ONGD, movimientos sociales, administraciones públicas- la estrategia a seguir y las dimensiones que abarcará en su actuación. Algunas de ellas son:

- **Sensibilización.** Es una dimensión que se realiza mediante acciones a corto plazo. La sensibilización puede alertar sobre las causas de la pobreza y las estructuras que la perpetúan. Al ser una acción puntual, no permite profundizar en las causas de las injusticias y en las propuestas, pero constituye el primer paso para la concienciación, rompiendo el círculo vicioso de ignorancia-indiferencia-ignorancia. No obstante, las primeras generaciones de la EPD y de las ONGD han promovido (y siguen promoviendo), coherentes con su concepción de desarrollo y, desgraciadamente, con indudable "éxito"[1], una sensibilización que ha centrado su discurso en el análisis de las consecuencias de la pobreza, y que ha resultado ser generador de una solidaridad indolora, al servicio de la recaudación de fondos y del incremento en la cuenta de resultados de las ONGD y otros actores de la cooperación. Esta forma de realizar la sensibilización, no puede ser considerada EPD, lo cual no excluye que la sensibilización, entendida como hemos indicado al principio de este párrafo, tenga cabida en la EPD.

- **Educación para el Desarrollo, como formación en procesos educativos (formales y no formales).** Esta dimensión, es quizás la más importante de la EPD y la que, durante algunas generaciones ha sido considerada, casi de forma exclusiva, como determinante de la misma. Esta dimensión incorpora a la EPD la metodología propia de un proceso educativo que forma en contenidos, habilidades y valores. Es, además, una dimensión que trabaja a partir de una estrategia a medio y largo plazo, con un objetivo claro hacia el que se orientan las metodologías educativas. El que sea un proceso a medio y largo plazo permite profundizar en el análisis de las causas de la pobreza y en las propuestas de cambio. La educación = formación para el desarrollo completa el ciclo información-comprensión-acción, puesto que la comprensión de las desigualdades es el primer paso para concienciar y promover actitudes de cambio en los destinatarios de los procesos educativos formales y no formales.

Durante décadas la acción de las ONGD en EPD ha estado centrada en esta dimensión casi de forma exclusiva. No creemos que daba ser así, puesto que este hecho ha generado que se identifique la EPD con esta dimensión. Para evitarlo algunos actores proponen cambiar el término EPD por otros más ambivalentes, aunque se dan notables resistencias a causa de su polémica traducción, como podría ser *advocacy*[2] . Personalmente nos resistimos a este cambio. No queremos renunciar al término educación por lo que supone de transformación, pero somos conscientes de la dificultad que presenta el término cuando muchos actores, en ocasiones con buena fe, reducen la EPD a la acción formativa a nivel formal. Este reduccionismo debe ser evitado. La evolución de la EPD en las propias ONGD, apunta que ésta adquiera una formulación más sistémica, en donde la educación = formación es una parte importante pero no única, ni tan siquiera la que da sentido a la EPD, como ocurría hace unos años.

- **Investigación para el desarrollo.** Es una dimensión clave para la generación de un modelo transformador de cooperación, cuyo objetivo es analizar en profundidad la problemática del desarrollo y fundamentar las distintas propuestas para promoverlo y generar la ciudadanía global. La investigación ha sido incluida recientemente como dimensión propia de la EPD. Su metodología de trabajo se basa en las técnicas de investigación social, con especial énfasis en aquellas que promueven la investigación-acción.

- **Incidencia política y movilización social.** La incidencia política y la movilización social están íntimamente ligadas a las dimensiones anteriores. La incidencia política pretende influir en las decisiones políticas que se adoptan en el Norte y que afectan a los pueblos del Sur, planteando propuestas alternativas orientadas a la consecución del

[1] La concepción de las primeras generaciones de ONGD y de la EPD se basa en equiparar desarrollo con crecimiento. Este tipo de mensajes consigue un efecto inmediato en el receptor, no por un cambio de actitud y una mayor sensibilización hacia la pobreza y sus causas, sino por el enorme efecto que produce en cuanto a la recaudación de fondos.

[2] En el documento de la CONGDE (Baselga et al., 2004) y en los grupos de discusión para la realización de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española se puso de manifiesto este debate. Existe toda una tendencia en el seno de Europa por caminar hacia este tipo de nombre más abierto.

desarrollo humano. El diseño de estas propuestas requiere necesariamente de un trabajo previo de investigación que las fundamente. Asimismo, la incidencia política suele ir acompañada de acciones de sensibilización hacia la opinión pública con el objetivo de que los responsables políticos estén más receptivos a las propuestas. El grupo objetivo está claramente definido: colectivos de influencia que toman decisiones que pueden transformar las estructuras políticas, económicas y sociales a nivel local, nacional y global.

Las ONGD del Norte y del Sur deben actuar de forma concertada, a través de redes nacionales, regionales y globales, con una agenda estratégica común de cambio a todos los niveles.

Esta dimensión está adquiriendo fuerza y espacio en numerosas ONGD que han visto como las nuevas estrategias de intervención favorecen la coherencia en el seno de las organizaciones y, a su vez, las dotan de un nuevo espacio e impulso en su labor.

Nuevas estrategias para una nueva sociedad.

Terminamos este artículo señalando las nuevas estrategias de intervención y la orientación que, a nuestro parecer, deberían alcanzar:

1) **La vinculación de la EPD con las campañas.** La Educación para el Desarrollo está cada vez más vinculada a las grandes campañas de incidencia política, cabildeo o *lobbying* sobre temas globales. Campañas que intentan ir "de la protesta a la propuesta", planteando cambios realizables a corto plazo y no sólo, como ocurría en el pasado, un crítica radical al orden vigente. Hay que señalar, en este marco, que se ha ido afirmando un enfoque más integral, en el que se pretenden lograr sinergias a través de la vinculación creciente entre investigación, movilización social, acción sociopolítica y formación. Este hecho ha fortalecido la EPD facilitando un enfoque sistémico y el trabajo en red.

2) **El trabajo en red,** además ha servido para generar puntos de encuentro, crecimiento, discusión. En el trabajo en red han sido importantes la consolidación y desarrollo de redes locales, "Córdoba Solidaria" es para la ciudad de la que procedo una ineludible referencia; redes nacionales, en estos años se ha producido la eclosión de las coordinadoras autonómicas de ONGD pero también hemos podido observar el nacimiento de otras redes nacionales, como "La Plataforma 2015", "Más en Red" y a su vez redes internacionales, que internet ha hecho mucho más accesibles; los foros mundiales han sido un lugar de encuentro, promoción y establecimiento de agendas comunes. No obstante, queda mucho por hacer y avanzar para que el trabajo en red no quede reducido a una puesta en común de las agendas.

3) **La integración de las ONGD del Sur en el discurso de la EPD.** Así la Educación para el Desarrollo ha promovido cada vez más acciones de presión política y sensibilización social en los que las ONGD del Sur, más evolucionadas, han tenido un papel crucial, por ejemplo el papel que ha desempeñado Vía Campesina. Estas ONGD del Sur han ido presionando a sus asociadas en el Norte para que abandonen paulatinamente la "cultura del proyecto" y reorienten sus actividades en ese sentido. Más allá de proporcionar recursos financieros, las ONGD del Sur han demandado un papel más activo de las ONGD del Norte en la acción política para modificar las estructuras y las políticas que obstaculizan el desarrollo global, en ámbitos como la deuda, el comercio o el medio ambiente.

Han sido hitos importantes en este sentido los "foros alternativos" realizados en paralelo a las conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas y las reuniones de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio. En estos foros se ha ido afirmando la idea de que las ONGD del Norte y del Sur deben actuar de forma concertada, a través de redes nacionales, regionales y globales, con una agenda estratégica común de cambio a todos los niveles. Dentro de esta agenda común emerge, no obstante, un cierto reparto de funciones: las ONGD del Sur se orientan a la movilización y el "empoderamiento" de los grupos más pobres y excluidos, y las ONGD del Norte se centran en campañas de presión política para modificar el patrón de "mal-desarrollo" del Norte, y las políticas que desde los países industrializados contribuyen a gestar y perpetuar unas relaciones Norte-Sur injustas. De todas formas, se está abriendo espacio para que las ONGD del Norte formen a las del Sur para que éstas últimas sean las que, en sus propios países, asuman labores de denuncia de las políticas acometidas en sus países. Sin duda en los próximos años ésta será una de las acciones que más deberá desarrollarse.

4) **La comunicación un instrumento al servicio de la EPD.** Consideramos que el uso de los medios de comunicación, desde la cultura de masas -festivales solidarios, producciones televisivas-, a las campañas institucionales



Las acciones de comunicación, tal y como recoge el Código de Conducta, tienen que tener como principal objetivo la educación y la sensibilización para el desarrollo.

son una de las principales estrategias de intervención. Ahora bien, creemos, tal y como establece el Código de Conducta de la CONGDE, que los cambios de actitud deben ser fruto de un PROCESO educativo a largo plazo, y que no puede conseguirse a través de actuaciones puntuales y esporádicas. Por este motivo, es necesario que los mensajes que emiten las ONGD ayuden a la reflexión sobre esta problemática tan compleja. Las acciones de comunicación, tal y como recoge el Código de Conducta, tienen que tener como principal objetivo la educación y la sensibilización para el desarrollo. De ello se desprende que objetivos como la recaudación de fondos y la publicidad de la propia ONGD deban ser considerados lícitos y necesarios, pero de carácter secundario. La comunicación en el campo de la solidaridad no debe realizarse a cualquier precio. Por este motivo el propio Código establece unos límites en su uso cuando se trata, a través de éste, de recaudar fondos y dar a conocer la ONGD. Así, las estrategias de comunicación deben evitar la promoción de actitudes paternalistas. Las ONGD a través de su actuación aislada no van a acabar con los problemas que pretenden asumir, ni tampoco son los únicos agentes que luchan contra estas problemáticas. Este tipo de actuaciones, que ocultan sistemáticamente las causas de los problemas (básicamente la condición de pobreza extrema en la que se vive en muchos países), incitan a que el donante se considere responsable único de la solución de estas situaciones, sin entrar a considerar otros aspectos relevantes como son los cambios necesarios de estructuras, tanto en los países del Norte como del Sur, como los factores capaces de solucionar tan graves problemas.

Este tipo de campañas, en definitiva, no pretenden sino incitar a la autocomplacencia de los donantes al ofrecerles un medio, la donación, que permite descargarles de culpa, convirtiendo así la solidaridad en un valor del mercado.

Se impone un buen uso de la comunicación que facilite el buen desarrollo de las distintas dimensiones de la EPD. En cuanto a la sensibilización, actuando en positivo con información puntual y adecuada y evitando actuaciones negativas; no incurrir en mensajes simples, engañosos, catastrofistas, etc. y corregir rutinas. En incidencia política, creando opinión. En investigación, mediante la realización de programas especiales. En formación (formal y no formal), con una estrategia de medio y largo plazo que tenga como objetivo ayudar a comprender los problemas y sus orígenes, en lugar de limitarse a dar cuenta de un problema concreto en un momento determinado.

5) **El establecimiento de documentos de autorregulación y de promoción de normas de conducta.** Una de las líneas de trabajo del decenio ha sido la autorregulación de las ONGD y la promoción de normas de conducta. El establecimiento del Código de Conducta por parte de las ONGD de la CONGDE, asumido en gran medida por las coordinadoras autonómicas, es una prueba de ello. Cabe destacar el uso y difusión del Código de Imágenes y Mensajes, a propósito del Tercer Mundo, con mucho la parte más conocida del Código de Conducta que fue elaborado por la plataforma de ONGD europeas en 1989. Este Código está actualmente en proceso de revisión por CONCORD, la actual plataforma europea de ONGD, con resultados poco afortunados a nuestro modesto juicio. Es cierto que en los últimos años los medios de comunicación tienen un enorme poder y que la actual Europa está formada por 27 países con trayectorias muy dispares en EPD. Pero, aún siendo conscientes de esta nueva realidad, el nuevo Código supone un enorme retroceso en la labor de EPD, entre otros motivos porque, si el primero era un Código que buscaba establecer límites en aras de una correcta Educación para el Desarrollo, el actual establece los límites basándose en lo que, a juicio de los promotores, es una correcta comunicación, haciendo de ésta un fin en si mismo y renunciando a la labor educadora, amen de sensibilizadora, de los medios de comunicación. Este vacío supone un enorme paso atrás en la tarea de promoción del desarrollo y de transformación social que tienen las ONGD. Las ONGD españolas deberían resistirse no sólo a introducirlo como propio, sino que deberían promover la revitalización del antiguo.

Queda mucho, sin duda, por hacer como hemos señalado en otras ocasiones, la EPD debe erigirse en el espejo en el que las instituciones (universidad, centros educativos, ONGD, asociaciones, administraciones, etc.) se reflejen y valoren la legitimidad de sus acciones y en las que cada día los individuos que la conforman (voluntarios, profesionales) puedan crecer y reflexionar.

BIBLIOGRAFÍA

ARGIBAY, Miguel; CELORIO, Gema; CELORIO, Juanjo;
Educación para el desarrollo, el espacio olvidado de la cooperación. HEGOA. Vitòria, 1997.
La educación para el desarrollo. HEGOA. Vitòria, 2005.

BASELGA BAYO, Pilar, FERRERO LOMA – OSORIO, Gabriel; BONI ARISTIZÁBAL, Alejandra (coord); *La educación para el desarrollo en el ámbito formal, el espacio común de la cooperación y la educación.* UPV. Valencia, 2004.

CONCORD; *European Code of Conduct on Images & Messages*. 2006.

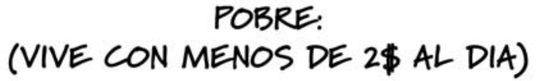
CONGDE; *Código de Conducta Imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo*. 1989
Código de Conducta de las ONGD. 1998.
Educación para el Desarrollo: estrategia imprescindible para el desarrollo. 2004

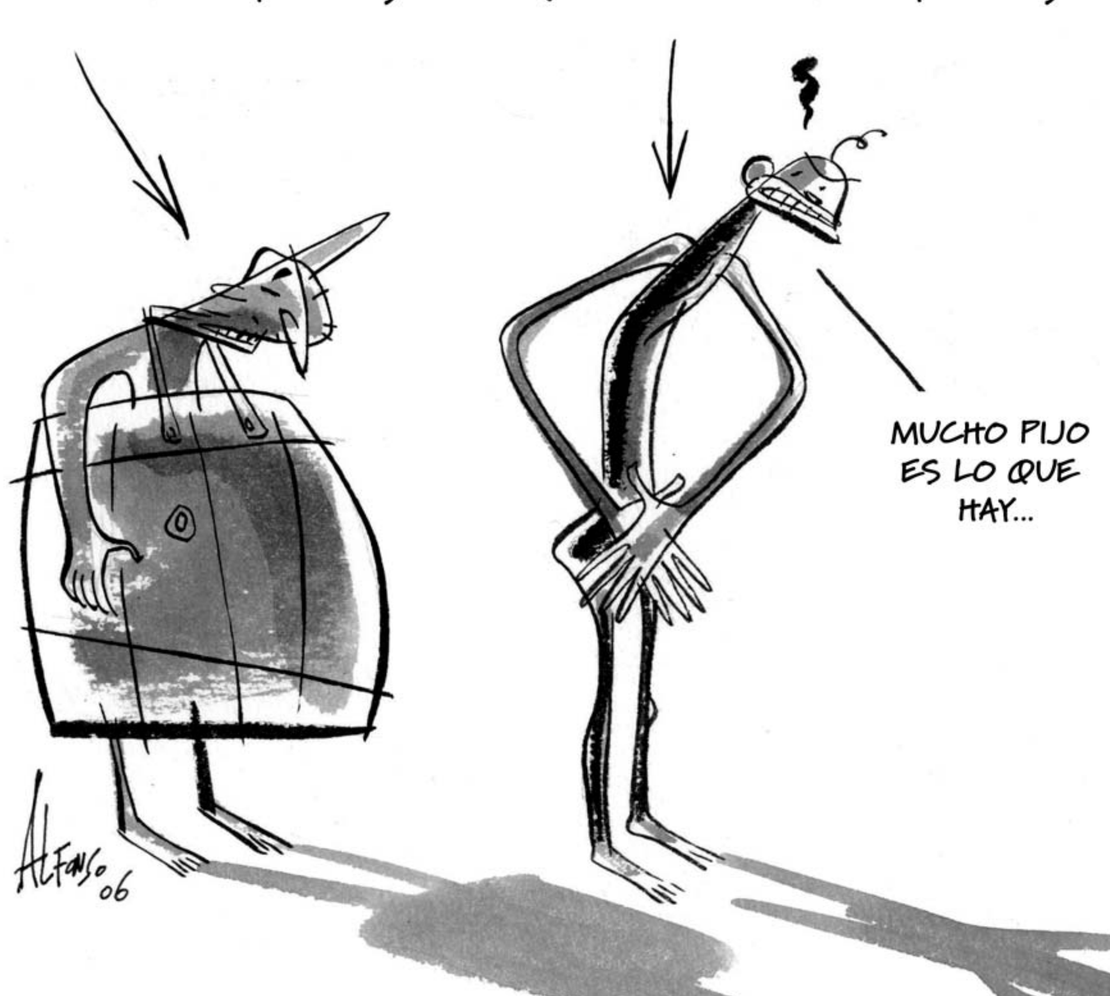
HOUTART, François; Sociedad civil globalizada: ¿la de abajo o la de arriba? Revista Envío, Nicaragua, núm. 230, maig 2001.

HEGOA. *Juntamundos.* HEGOA. Vitòria, 1996.

ORTEGA CARPIO, ML; *La educación para el desarrollo: un medio para la legitimidad en un sector fragmentado*, Revista CIDOB de Asuntos Internacionales, núm. 72. 2006. pág. 97 113
Ponencia presentada en el Congreso de Educación para el Desarrollo, organizado por HEGOA en diciembre del 2006.

BLOQUE 3
COOPERACIÓN PÚBLICA CATALANA





La Ayuda Oficial al Desarrollo en Cataluña (2003-2005). Un análisis crítico de la cooperación gubernamental catalana.

Xavi Latorre
Consultor externo de la FCONGD.

Introducción.

Disponer de un instrumento de información que aproxime y facilite el análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ejecutada en Cataluña, es imprescindible para plantear nuevas estrategias y políticas de cooperación en nuestro ámbito.

Conscientes de esta necesidad, y con voluntad de continuar el estudio que hasta el 2003 realizaba Intermón-Oxfam[1], la Junta de la FCONGD (Federación Catalana de ONG para el Desarrollo), ha encargado la elaboración del *Informe de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Cataluña para el período 2003-2005*[2]. El objetivo principal ha sido realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las principales administraciones implicadas en la AOD catalana durante este período y presentar algunos retos para el futuro.

El artículo es un resumen de ese informe. Se parte de una breve mirada al marco general y una exposición de los datos comparativos sobre la AOD catalana y sus actores principales (Generalitat de Cataluña, Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo -FCCD-, Diputación de Barcelona y Ayuntamiento de Barcelona), para así poder plasmar posibles tendencias.

Dada la importancia que ha tenido la Generalitat de Cataluña, tanto en lo referente al despliegue normativo y organizativo de la política de cooperación, como por su considerable incremento en la participación de la AOD catalana, esta administración ocupa más de la mitad del análisis. Por otra parte, la próxima publicación por parte del FCCD de su *3r Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud (2003-05)*[3], ha sido una de las razones para no profundizar en la cooperación al desarrollo realizada por los Ayuntamientos de Cataluña, a excepción del Ayuntamiento de Barcelona y de otros actores locales (Mancomunidad del Área Metropolitana de Barcelona, consejos comarcales, Diputación de Tarragona, Diputación de Lleida y Diputación de Girona).

Como en el Informe, este artículo no se limita a las cifras, sino que ofrece un análisis cualitativo de los diversos actores, a partir de los compromisos subscritos (Plan Director de Cooperación de Cataluña, 2003-2006; Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros compromisos); la adecuación de los instrumentos utilizados para seleccionar, gestionar y dar seguimiento a la AOD (identificaciones, convocatorias, subvenciones, evaluaciones); la coherencia o incoherencia con las políticas públicas (sectores y países priorizados; relación con los beneficiarios y con la sociedad civil; mecanismos de participación interna y externa; coordinación con otros actores), y los principios rectores (el marco conceptual e ideológico, la transparencia o el acceso a la información).

Finalmente, se presentan algunas conclusiones y retos para mejorar el impacto de esta cooperación en las poblaciones empobrecidas del Sur.

El presente artículo - y el Informe- pretenden, sobre todo, ser una herramienta que permita, desde una mirada crítica, cuestionar, reflexionar y mejorar el trabajo que realizamos todos los que nos dedicamos a la cooperación y el desarrollo en Cataluña.

[1] El último informe publicado es del año 2003. Intermón-Oxfam, *L'Ajut Oficial al Desenvolupament a Catalunya 2001-2003*. Barcelona, 2003.
[2] El informe completo está pendiente de publicación durante este año 2007; podrá ser consultado en la web de la FCONGD, www.pangea.org/fcongd
[3] Desde 1997, el FCCD realiza un seguimiento exhaustivo, de importante contribución desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, de la cooperación local en Cataluña.



1. El marco general de la cooperación descentralizada catalana

Para analizar la cooperación descentralizada en Cataluña, debemos tener presente el contexto general en el que se ha iniciado y ha tomado cuerpo la cooperación al desarrollo del Estado español y de las administraciones descentralizadas.

> La cooperación catalana al desarrollo aparece y se despliega en un marco ideológico que se impone a partir de los años 80: el paradigma neoliberal.

La cooperación catalana al desarrollo aparece y se despliega en un marco conceptual e ideológico que se impone a partir de los años 80, y que enmarca la actuación de todos los actores, públicos y privados, de la cooperación al desarrollo en todo el mundo: el paradigma neoliberal.

Una de las grandes dificultades que enfrentan los actores de la cooperación descentralizada es que actúan dentro de un tipo de cooperación conceptualizada, en el marco neoliberal, como un elemento paliativo de los desequilibrios provocados por un sistema económico y de poder internacional. Sistema y poder que, por otro lado, los actores económicos y políticos no están dispuestos a modificar.

Las consecuencias de tal globalización capitalista han provocado, en los últimos años, la generación de un nuevo ciclo de movimientos sociales de resistencia (movimiento altermundista), tanto en las sociedades del centro como en aquellas de la periferia, que demanda otra agenda económica y política. La supeditación de las relaciones externas a las necesidades internas, con la sustitución de la lógica de *extraversión* por la de *autococentramiento*, son algunas de sus demandas. Otra es la promoción de un cambio estructural externo, a partir de unas relaciones internacionales productivas, comerciales y financieras que abandonen su funcionalidad de transmisores de excedente de las periferias a los centros, y posibiliten un proceso que, en sus primeras etapas, necesariamente vehicularía las transferencias en sentido opuesto. El objetivo final sería romper con la perversa dicotomía entre el centro (miniproductor caro, superconsumidor despilfarrador) y la periferia (superproductora barata, microconsumidora marginal).

Algunos organismos de Naciones Unidas (ONU) han elaborado y difundido ideas (como el concepto de desarrollo humano o la noción de bienes públicos globales) que hacen avanzar hacia otros posibles paradigmas de utilidad para la cooperación al desarrollo.

Las universidades, expertas en desarrollo, están generando un rico debate sobre cómo articular una cooperación al desarrollo que esté al servicio de las poblaciones empobrecidas por el capitalismo global.

"El paradigma neoliberal en vigor desde la década de los 80 promueve un conjunto de políticas económicas liberalizadoras que tienden a facilitar la libre circulación de los capitales, la penetración en los mercados del Sur de las firmas de los países dominantes, y la aceleración de la competencia en el ámbito internacional. Estos fenómenos de globalización económica acelerada han ido acompañados de una agudización de las desigualdades internacionales, de un incremento de los conflictos y de un recrudecimiento de las condiciones sociales en muchos países de la periferia, como hemos podido comprobar durante los últimos veinte años".

En el modelo neoliberal, la cooperación no es el elemento determinante del desarrollo de los países del Sur, papel que juegan el libre comercio y la inversión privada, considerados como motores de desarrollo económico y, en consecuencia, la adopción de las políticas neoliberales orientadas a potenciar y facilitar estos dos aspectos se presenta como el camino único y obligado hacia el desarrollo.

En este marco general, el lugar y la función de la cooperación al desarrollo se han modificado, respecto a lo que era hasta principios de los 80. El horizonte final y el objetivo central de la cooperación -que en ese momento era el desarrollo de los países del Sur, a pesar de todos los errores cometidos en la definición y el trazado del contenido del concepto de desarrollo- ha dejado paso a la "erradicación de la pobreza", que traduce la voluntad de evitar las situaciones humanas más graves, sin poner el énfasis en una transformación de la dinámica económica internacional"[4]

[4] *Llibre Blanc sobre la Cooperació Catalana (1a Fase)*, apartado *Context*.

" (...) Democracia y suficiencia material. Términos muy manidos pero que son la condición necesaria (aunque no suficiente) del carácter antisistémico de la cooperación transformadora. En base a ellos, pero también a su orientación hacia la desconexión, se pueden retomar las "nuevas alternativas" que, desde organismos internacionales y ONG, se han venido planteando en los últimos quince años. Si bien son las raíces teóricas de la operatividad del paradigma del desarrollo humano y sostenible, e incluso de la lucha contra la pobreza, sólo lo serán realmente si se extienden y afianzan en el terreno de la desconexión. Las oportunidades y capacidades de las personas no se pueden definir fuera de la estructura social y su interpretación liberal (individualista) está condenada al fracaso: será superada o por el marasmo social o por el triunfo de lo colectivo, incluyendo aquí la solidaridad intergeneracional (sostenibilidad). Democracia y suficiencia material para la desconexión pueden orientar, por tanto, la "nueva cooperación" que se viene demandando desde el PNUD (1994, 2005) y que practica, con la mejor de las intenciones, la cooperación reformista. De lo que se trata es de pasar de los paradigmas y de las intenciones, a la realidad de la estructura y a su transformación. Por y para ello, y retomando la Primera Tesis, hay que dejar analíticamente claro que no hay más que dos salidas: o con el sistema o contra él. La cooperación reformista, o integra sus intenciones en la lucha por la transformación del sistema capitalista, o se convierte en su defensora más hipócrita y farisaica.

La cooperación para la desconexión, por su parte, puede integrar las prácticas más variadas del mundo de la cooperación oficial y no oficial en su estrategia antisistema, en actividades tanto bloqueadoras de la globalización neoliberal como impulsoras de alternativas que fomenten la seguridad, la autonomía y los derechos de los seres humanos. Siempre desde una perspectiva global, ayudando y cooperando frente a los problemas y desajustes creados por las dinámicas de "desperiferización" a escala local, nacional o regional (que debieran ser los objetivos a corto y medio plazo), la cooperación antisistema hace suyos los derechos de libertad (civiles y políticos), igualdad (a nivel económico, social y cultural) y fraternidad (en los ámbitos del desarrollo, la sostenibilidad, la conservación y fomento de bienes públicos globales y también en la ayuda humanitaria ante desastres). En esa línea la cooperación antisistema puede redirigir prácticas más o menos contradictorias ya citadas (en la producción, el comercio, las finanzas y las instituciones) para enfocarlas como pasos estructurales en el proceso de autocentramiento. Y eso será, en definitiva, situarlos como instrumentos condenados a desaparecer en el largo plazo: la cooperación antisistema debe proponerse como horizonte dejar de ser precisamente cooperación para el desarrollo, llegando a ser simplemente cooperación entre los seres humanos diversamente iguales[5].

Parece del todo necesario que los diferentes actores de la cooperación descentralizada catalana reflexionen sobre qué tipo de política de cooperación quieren priorizar: salir del marco actual y proponer un modelo de cooperación diferente del modelo dominante o, por el contrario, reproducir las tendencias y los sistemas existentes.

2. La AOD de la Generalitat de Cataluña.

2.1.Evolución de los recursos destinados a cooperación al desarrollo y solidaridad de la Generalitat (1986 - 2006).

a) Una primera aproximación.

Si bien en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo en términos absolutos en cuanto a la asignación presupuestaria destinada a la cooperación al desarrollo y a la solidaridad internacional, estos datos deben matizarse teniendo en cuenta los puntos siguientes:

- Otras comunidades autónomas: ya a finales de la década de los 90, algunas CCAA contaban con asignaciones presupuestarias para cooperación al desarrollo y solidaridad, algo más elevadas que las aportaciones de la Generalitat de Cataluña. Esta última empieza a acelerar su refuerzo normativo, operacional y presupuestario a partir de 2001.
- El esfuerzo relativo de la AOD de la Generalitat según su compromiso presupuestario.
- La cantidad que se dedica a la AOD según sus habitantes y en comparación con otras CCAA.
- El esfuerzo relativo en función de la riqueza relativa de Cataluña, medida por el PIB per cápita.
- La evolución de la AOD en el resto de CCAA.
- La corresponsabilidad de los gobiernos autónomos respecto al Gobierno central, para que sus aportaciones presupuestarias en cooperación se acerquen a los compromisos internacionales.

  Si se analiza todo el período (1986-2006) de la Ayuda al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña, se constata que la mayoría de sus aportaciones totales presupuestarias y ejecutadas se han llevado a cabo en los últimos años.

[5] Conclusiones de la ponencia de Irene Maestro y J.M. Peinado, *Elementos de discusión sobre la cooperación para el desarrollo en el Capitalismo Global.* X Jornadas de Economía Crítica, Barcelona, marzo de 2006.



- La partida de la Ayuda al Tercer Mundo (PATM) durante el período del Plan Director de la Cooperación Catalana 2003-2006 (de ahora en adelante, Plan Director 2003-2006), ha gestionado el 70,64% de su volumen total presupuestado, desde su inicio en 1986. Entre el período de 2000 a 2006 se ha ejecutado el 85,14%.

- La partida asignada por la Ley de Presupuestos a departamentos y organismos autónomos de la Generalitat de Cataluña en concepto de cooperación y solidaridad, iniciada en 1995, también concentra su ejecución de manera notable en los últimos años, en relación con su volumen total. Entre 2000 y 2006 se ha ejecutado el 76,06%, y el período del PD ha implicado casi la mitad (48,74%).

- Si valoramos la Ayuda Total ejecutada por la Generalitat de 1986 a 2006, constatamos que el 59,44% se ha ejecutado durante el Plan Director; y de 2000 a 2006, el 79,92%.

Con estos datos se puede afirmar que, desde la perspectiva del volumen aportado por la Generalitat a la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional, esta administración se incorpora a partir de 2000-2001 como actor de la cooperación descentralizada en el panorama del Estado español.

En cuanto al resto de CCAA, desde finales de la década de los 90, algunas de ellas empezaron a asignar aportaciones a la AOD con un esfuerzo relativo, según sus habitantes y su riqueza, superiores a las aportaciones de la Generalitat de Cataluña para el mismo período.

A partir de 2000-2001, la Generalitat de Cataluña se incorpora como actor de la cooperación descentralizada en el panorama del Estado español.

Otro elemento de análisis para matizar el supuesto incremento de la Generalitat, en términos absolutos, es comparar estos aumentos respecto a los de otras CA y según la evolución en la participación de la AOD española en cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos. Para homogeneizar los datos, partiremos del Informe de Seguimiento del PACI 2004, de la cooperación española.

Como se constata en la Tabla 1, si bien es cierto que ha habido un incremento importante en términos absolutos de la cooperación de la Generalitat, también lo es que en estos años ha aumentado la aportación de otros gobiernos autónomos. Esto supone que el crecimiento nominal medio de la aportación de la Generalitat a la AOD descentralizada, ha sido únicamente de un 7,98% en términos corrientes (sin aplicar el efecto de la inflación).

Los datos de la Tabla 2 miden el incremento nominal medio anual de las aportaciones de la AOD de los diferentes gobiernos autónomos durante el período de 2000-2004. Es innegable que la media de todas las CCAA ha implicado un aumento del 18,05%, y que, por lo tanto, la Generalitat de Cataluña está por encima de esta cifra (24,85%), sin embargo siete de estas CCAA -que no tienen el régimen de financiación de las comunidades forales- han hecho un esfuerzo mayor en los últimos años: Castilla-La Mancha (72,58%), Cantabria (51,64%), Murcia (40,11%), Baleares (38,11%), C. Valenciana (33,37%), Madrid (27,92%) y Asturias (24,97%).

Este incremento presupuestario de la Generalitat en los últimos años ha posibilitado que se convierta en uno de los

Tabla 1. Evolución de la AOD de la cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos

Año	AOD Total Cooperación Descentralizada Gobiernos autónomos (en millones de euros)	AOD Generalitat de Cataluña (en millones de euros)	% sobre total	Incremento nominal medio anual (en millones de euros)
2000	117,64	13,04	11,08%	
2001	120,17	17,76	14,77%	+ 33,30%
2002	172,35	23,27	12,04%	- 18,48%
2003	197,00	26,73	13,56%	+ 12,62%
2004	221,27	31,36	14,17%	+ 4,49%

Incremento nominal medio anual 2004/00 de la AOD de la Generalitat de Cataluña, en relación a la AOD total de la cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos: 7,98%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *La AOD española en 2004. Seguimiento PACI. Ed. MAE y Cooperación*

principales actores de la cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos.

En la Tabla 3 presentamos un acumulado de las aportaciones de los diferentes gobiernos autónomos de 2000 a 2004. La Generalitat de Cataluña se encuentra en el tercer lugar de los que aportan más financiación en términos absolutos.

Se constata también una importante concentración de recursos de la cooperación descentralizada en unos pocos gobiernos autónomos. De hecho, las aportaciones del País Vasco (15,44%), Andalucía (13,72%), Cataluña (13,54%), Castilla-La Mancha (9,94%), C. Valenciana (9,27%) y Navarra (7,75%), suponen el 69,70% de la AOD de la cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos. Si añadimos Madrid (6%) y Baleares (4,14%), se alcanza el 79,84%.

Que la Generalitat de Cataluña esté entre los primeros actores de la cooperación descentralizada, en cuanto a su aportación en términos absolutos, debería posibilitar un cierto liderazgo (conjuntamente con otras CCAA) en el Estado español.

**Tabla 2.
Evolución de la AOD de las CCAA (2000 – 2004)**

CA	2004/00 Incremento nominal medio anual
CASTILLA- LA MANCHA	72,58%
CANTABRIA	51,64%
MURCIA	40,11%
BALEARES	38,11%
COMUNIDAD VALENCIANA	33,37%
MADRID	27,92%
ASTURIAS	24,97%
CATALUÑA	24,85%
CANARIAS	24,33%
GALICIA	21,24%
ANDALUCÍA	19,38%
ARAGÓN	11,29%
LA RIOJA	11,04%
NAVARRA	10,29%
CASTILLA Y LEÓN	7,37%
EXTREMADURA	5,55%
PAÍS VASCO	2,88%
TOTAL CA	**18,05%**

Fuente: *La AOD española en 2004. Seguimiento PACI. 2004* (op cit).
Tabla 3,17,1; pág., 118

b) El esfuerzo relativo de la AOD de la Generalitat de Cataluña, según su compromiso presupuestario y en comparación con otras CCAA.

Para poder analizar y comparar el esfuerzo relativo que cada uno de los gobiernos autónomos realiza en el ámbito de la cooperación y la solidaridad, según su compromiso presupuestario, es necesario partir del mismo concepto.

En este sentido, compartimos las reflexiones de Intermón-Oxfam en su informe *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*, cuando señala "(...) Cada administración toma como base una partida diferente, pero casi nunca los presupuestos totales. De hecho, en la documentación analizada para elaborar este Informe, se han hallado hasta nueve conceptos diferentes sobre los cuales se calcula el esfuerzo en la AOD.".

También se considera pertinente la reivindicación de Intermón-Oxfam de pedir un esfuerzo a los gobiernos autónomos y locales para contribuir, como mínimo, con el 0,7% de sus presupuestos totales. Demanda que, de todas maneras, queda muy por debajo de la corresponsabilidad de los gobiernos autónomos de destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) a cooperación para el desarrollo.

Siguiendo el razonamiento hecho en La Realidad de la Ayuda 2005-2006, la AOD se podría repartir según el porcentaje de gasto que gestiona cada administración. Según datos del Ministerio de Administraciones Públicas, durante el año 2004, del total de gastos públicos a la Administración General del Estado le corresponde al 49,4%; a las administraciones autonómicas, el 35,2%; y a la administración local, el 15,3%. Los datos de 2004 quedan reflejados de la siguiente manera:

RNB (millones de euros):	*875.575,00€*
0,7% RNB (millones de euros):	*6.129,02€*
Aportación de las CCAA gastos 35,2%:	*2.157,41 €*
Aportación REAL de las CCAA 2004:	*221,27€*
Grado de logro :	*10,25%*

Si mantenemos el mismo porcentaje de la aportación de la Generalitat de Cataluña en 2004, respecto el total de la AOD de la cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos[6]:



Porcentaje sobre total AOD Cataluña 2004:	*14,17%*
Aportación de la Generalitat para el 0,7% RNB:	*305,70*
Aportación REAL Generalitat:	*31,36*
Grado de logro:	*10,25%*

Por otro lado el 0,7% del presupuesto total de los gobiernos autónomos de 2004 supuso unos 820 millones de euros. Es decir, un 38% de la aportación que deberían hacer las CCAA, si fueran plenamente coresponsables según los gastos públicos que gestionan (el 35,2%) y si se quiere llegar al compromiso del 0,7% según la RNB[7].

[6] De hecho, sería más equitativo establecer el porcentaje de la aportación de cada CA sobre el total de la AOD para cooperación descentralizada de los gobiernos autónomos, según el porcentaje de la RNB que tiene cada CA. Si este fuera el caso, Cataluña tendría que aportar un porcentaje más elevado, ya que su RNB implica el 17,94 % sobre la RNB del Estado español.

[7] El 38% es el resultado de la división de los 820 millones de euros, por la aportación de las CCAA, en unos gastos del 35,2% (2.157,41 millones de euros).

Pensemos, pues, que toda esta argumentación tendría que servir para exigir un compromiso como mínimo del 0,7% de los presupuestos totales, si realmente la Generalitat de Cataluña se quiere comprometer a hacer el esfuerzo de contribuir con el 0,7% de la RNB del Estado español.

Como se constata en la Tabla 4, el Gobierno de Cataluña aún está muy por debajo del grado de aproximación del compromiso del 0,7% de sus presupuestos consolidados (23,42%), respecto a la media de las CCAA (25,97%) y a la de otras CCAA que no cuentan con el modelo de financiación foral, pero que han hecho un esfuerzo significativo más elevado que la Generalitat, como: Baleares (77,11%), Castilla-La Mancha (67,74%), La Rioja (32,53%), Aragón (25,90%), Extremadura (25,81%) y la C. Valenciana (24,49%).

Por tanto, si hay voluntad política, es posible acercarse en un tiempo acotado al 0,7% de los presupuestos consolidados. Compromiso que, conviene reiterar, está muy por de-

Tabla 3. Aportación acumulada de la AOD de las CCAA (2000-2004)

Gobiernos Autónomos	Aportaciones AOD acumulada 2000-2004 (en millones de euros)	% sobre total	% acumulado
PAÍS VASCO	127,94	15,44%	15,44%
ANDALUCÍA	113,71	13,72%	29,16%
CATALUÑA	112,16	13,54%	42,70%
CASTILLA – LA MANCHA	82,37	9,94%	52,64%
COMUNIDAD VALENCIANA	76,77	9,27%	61,91%
NAVARRA	64,54	7,79%	69,70%
MADRID	49,73	6,00%	75,70%
BALEARES	34,31	4,14%	79,84%
EXTREMADURA	25,72	3,10%	82,94%
ASTURIAS	24,20	2,92%	85, 86%
CANARIAS	23,78	2,87%	88,73%
ARAGÓN	22,75	2,75%	91,48%
CASTILLA I LEÓN	21,08	2,54%	94,02%
GALICIA	20,78	2,51%	96,53%
CANTABRIA	9,07	1,09%	97,62%
MURCIA	9,04	1,09%	98,71%
LA RIOJA	8,13	0,99%	99,70%
DIVERSAS CA	2,37	0,30%	100%
TOTAL:	**828,43**	**100%**	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *La AOD española en 2004. Seguimiento PACI. 2004* (op cit)

bajo de la corresponsabilidad del Gobierno de Cataluña para conseguir que el Estado español asuma el 0,7% de su PIB.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña continúa por debajo de la media de las CCAA para asumir el 0,7%.

Si comparamos el esfuerzo en cooperación y solidaridad de la Generalitat de Cataluña con otras CCAA, según el porcentaje del presupuesto consolidado destinado a la AOD de 2000 a 2004, se confirma un esfuerzo por debajo de la media (ver Tabla 5).

También se pone de relieve la consolidación de cinco CCAA (sin régimen de financiación foral), que han asumido un esfuerzo presupuestario más elevado que el de la Generalitat de Cataluña: Baleares, Castilla-La Mancha, La Rioja, Asturias y la C. Valenciana. De estas, destacan el Gobierno de las Islas Baleares[8] y la CA de Castilla-La Mancha.

En conclusión, si bien de 2003 a 2004 ningún gobierno autónomo asumió el 0,7% de su presupuesto consolidado para la AOD, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña continúa por debajo de la media de las CCAA en esta decisión. Sería deseable un compromiso escalonado en el tiempo, para conseguir el 0,7% del presupuesto total, como ya ha hecho el Gobierno Vasco en su Plan Director (del 0,5% al 0,65% en el período 2005-2008, con la intención de llegar al 0,7% en el siguiente ejercicio).

[8] La CA de las Islas Baleares, durante el gobierno de izquierdas, asumió el 0,7% del presupuesto consolidado total.

c) El esfuerzo relativo de la AOD de la Generalitat de Cataluña, según sus habitantes y en comparación con otras CCAA.

Tabla 4. Supuesto de cumplimiento del compromiso del 0,7%, en los presupuestos de las CCAA de 2003

Gobiernos Autónomos	Compromiso 0,7% (en millones de euros)	Compromiso REAL (en millones de euros)	Grado de aproximación al compromiso 0,7% (Compromiso real / Compromiso 0,7%)
NAVARRA	16,60	13,34	80,36%
BALEARES	12,58	9,70	77,11%
CASTILLA – LA MANCHA	40,55	27,47	67,74%
PAÍS VASCO	43,33	28,46	65,68%
LA RIOJA	5,84	1,90	32,53%
ARAGÓN	17,41	4,51	25,90%
EXTREMADURA	25,14	6,49	25,81%
ASTURIAS	20,99	5,40	25,72%
COMUNIDAD VALENCIANA	62,35	15,27	24,49%
CATALUÑA	114,09	26,73	23,42%
CANARIAS	30,53	6,81	22,30%
CANTABRIA	11,35	2,52	22,20%
ANDALUCÍA	144,97	25,82	17,81%
MURCIA	18,84	1,82	9,66%
MADRID	87,62	9,96	11,37%
GALICIA	54,24	4,91	9,05%
CASTILLA Y LEÓN	52,09	3,83	7,35%
TOTAL	**758,52**	**197,00**	**25,97%**

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*. Ed. Intermón-Oxfam. Tabla 12, pág. 61.



Tabla 5. El esfuerzo en cooperación para el desarrollo de las CCAA, en relación al porcentaje del presupuesto consolidado destinado a la AOD (2001 – 2004). (% AOD / Presupuesto consolidado)

CA	2004	CA	2003	CA	2002	CA	2001
BALEARES	0,44	BALEARES	0,54	BALEARES	0,76	BALEARES	0,76
NAVARRA	0,60	NAVARRA	0,56	NAVARRA	0,48	NAVARRA	0,48
CASTILLA – LA MACHA	0,43	CASTILLA – LA MACHA	0,47	PAÍS VASCO	0,45	PAÍS VASCO	0,40
PAÍS VASCO	0,43	PAÍS VASCO	0,46	CASTILLA – LA MACHA	0,32	LA RIOJA	0,30
LA RIOJA	0,22	LA RIOJA	0,23	LA RIOJA	0,30	ASTURIAS	0,26
COMUNIDAD VALENCIANA	0,22	ASTURIAS	0,18	ASTURIAS	0,23	EXTREMADURA	0,21
ASTURIAS	0,22	EXTREMADURA	0,18	EXTREMADURA	0,22	ARAGÓN	0,20
CANTABRIA	0,19	COMUNIDAD VALENCIANA	0,17	COMUNIDAD VALENCIANA	0,20	CASTILLA – LA MACHA	0,18
CATALUÑA	0,19	CANTABRIA	0,16	ARAGÓN	0,18	CATALUÑA	0,12
ARAGÓN	0,15	CATALUÑA	0,16	CANTABRIA	0,16	MADRID	0,11
ANDALUCÍA	0,15	CANARIAS	0,15	CATALUÑA	0,16	COMUNIDAD VALENCIANA	0,10
EXTREMADURA	0,13	ARAGÓN	0,12	MURCIA	0,15	CANTABRIA	0,10
MADRID	0,13	ANDALUCÍA	0,12	CANARIAS	0,13	ANDALUCÍA	0,10
CANARIAS	0,09	MADRID	0,08	ANDALUCÍA	0,12	CASTILLA Y LEÓN	0,09
MURCIA	0,09	MURCIA	0,07	MADRID	0,10	MURCIA	0,07
CASTILLA Y LEÓN	0,08	GALICIA	0,06	CASTILLA Y LEÓN	0,10	CANARIAS	0,06
GALICIA	0,07	CASTILLA Y LEÓN	0,05	GALICIA	0,06	GALICIA	0,04
MEDIA	**0,22**	**MEDIA**	**0,22**	**MEDIA**	**0,24**	**MEDIA**	**0,21**

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de *La Realidad de la Ayuda 2005-2006.* Ed. Intermón-Oxfam. Año 2004, pág. 77. Año 2003, pág. 78. Año 2002, pág. 51. Para el año 2001, *La Realidad de la Ayuda 2003 – 2004* (op.cit), pág. 61

Si se compara la aportación de la Generalitat según los habitantes de Cataluña, los resultados son un buen indicador del compromiso solidario relativo per cápita.

Durante el período de 2000 a 2004 se produjo un incremento nominal medio anual del 20,97% y la AOD per cápita evolucionó de la siguiente manera :

AÑO 2000:	2,13 €
AÑO 2001:	2,84 €
AÑO 2002	3,73 €
AÑO 2003	4,00 €
AÑO 2004:	4,48 €

Es decir, la aportación en 2004 ha sido de 4,48 €/por habitante/año. Este dato, en términos absolutos, refleja una escasa colaboración solidaria. La impresión es que la Generalitat de Cataluña podría aumentar su aportación en cooperación y así asumir un mayor compromiso relativo de la población catalana en este ámbito.

En la Tabla 6 hemos hecho una simulación para captar las posibles implicaciones de la Generalitat si destinara el 0,7% de su presupuesto consolidado, desde la perspectiva de la AOD per cápita. En este supuesto, en 2004 hubiera implicado una aportación solidaria anual por catalán de 16,50 € (1,37 € mensual). ¿Por qué no asume este compromiso del 0,7% del presupuesto total, con la fijación de unos plazos

Tabla 6. Esfuerzo de la AOD catalana per cápita, si se destinara el 0,7% del presupuesto consolidado total.

GENERALITAT DE CATALUÑA	Año 2002	Año 2003	Año 2004
AOD per cápita	3,73 €	4,00 €	4,48 €
AOD per cápita, si destinara el 0,7%	16,31 €	17,50 €	16,50 €
Grado de logro (AOD per cápita / AOD del 0,7%)	22,87%	22,86%	27,15%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de las *Memòries de Cooperació Catalana 2001/2002;2003; 2004.*

claros? Pensamos que la mayoría de la población catalana vería perfectamente asumible y necesario que la Generalitat de Cataluña destinara una mayor aportación a este ámbito.

d) El esfuerzo relativo de la AOD de la Generalitat, en relación con la riqueza de Cataluña y en comparación con otras CCAA.

Cataluña se sitúa entre las CCAA que aportan menos recursos en cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional en relación con su PIB.

Para analizar la AOD de la Generalitat, teniendo en cuenta la riqueza de la CA catalana, se pueden utilizar dos indicadores: a) según el PIB per cápita, o b) en relación con el PIB de la CA. Tanto uno como el otro, sitúan a la Generalitat en una posición muy poco solidaria en cuanto a su esfuerzo, según la riqueza de la CA.

Si añadimos la corrección del PIB per cápita, diferente para cada una de las CCAA, esto coloca a Cataluña en un lugar más bajo respecto a su contribución, según la AOD per cápita. Comunidades autónomas como Extremadura, Andalucía o Aragón que, según datos de 2004, tienen una AOD per cápita por debajo de la catalana, si aplicamos la corrección de su riqueza, su posición cuenta con cifras superiores a la Generalitat. Únicamente las CCAA de Castilla y León, Canarias, Galicia, Murcia y Madrid mantienen una contribución inferior a la de la Generalitat.

Tabla 7.
La AOD como porcentaje del PIB por CA (2003 - 2004).

CA	2004	2003
NAVARRA	0,116%	0,106%
CASTILLA – LA MANCHA	0,095%	0,108%
PAÍS VASCO	0,051%	0,060%
ASTURIAS	0,038%	0,033%
BALEARES	0,037%	0,052%
EXTREMADURA	0,035%	0,051%
CANTABRIA	0,032%	0,027%
LA RIOJA	0,031%	0,034%
ANDALUCÍA	0,029%	0,026%
COMUNIDAD VALENCIANA	0,026%	0,021%
ARAGÓN	0,022%	0,020%
CATALUÑA	0,020%	0,020%
CASTILLA Y LEÓN	0,014%	0,009%
GALICIA	0,014%	0,012%
CANARIAS	0,013%	0,022%
MURCIA	0,012%	0,010%
MADRID	0,012%	0,008%
MEDIA	**0,035%**	**0,037%**

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de *La Realidad de la Ayuda 2005-2006,* (op.cit), pág. 49.

Estas mismas conclusiones se confirman con la utilización del indicador de la AOD como porcentaje del PIB (ver Tabla 7). Cataluña se sitúa entre las CCAA que aportan menos recursos en cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional en relación con su PIB.

2.2. El marco legal e institucional: hacia una aceleración y un despliegue normativo, operacional y de planificación.

Si se hace un análisis de la evolución del marco legal e institucional de la Generalitat de Cataluña desde 1986 hasta 2006, se comprueba como, a partir de 2001, hay un importante refuerzo normativo, y de 2003 a 2006 se produce un notable despliegue operacional y de planificación para gestionar los fondos de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional.

a) El marco legal e institucional del año 2003.

Este año tiene lugar una significativa producción normativa, legal e institucional, que da cumplimiento a muchas de las directrices señaladas en la Ley de Cooperación. Entre ellas destaca la aprobación del primer Plan Director de la Cooperación catalana 2003 - 2006.

El análisis de los contenidos, y sobre todo de los objetivos estratégicos, nos muestra como este primer Plan Director se centra en los aspectos asistenciales y de transferencia de recursos, mientras que es muy restrictivo respecto a las acciones orientadas a información, formación, sensibilización y denuncia. En efecto, para estas últimas actividades, junto a la formación de los agentes de cooperación -públicos o privados-, se asigna sólo el 8 o 9% del total de recursos. En el Diagnòstic del Pla Director (2003-2006), Irene Maestro señala: "Su visión entra en este alineamiento, junto al consenso y la doctrina internacional, situar la erradicación de la pobreza como objetivo básico, al cual tendría que converger toda la política de cooperación. Respecto a esto, sería más adecuado señalar este objetivo como un objetivo de mínimos, que convendría enmarcar en un objetivo más



amplio y comprensivo, como podría ser la disminución de las desigualdades en el mundo. En definitiva, se trataría de adoptar un enfoque de actuación más sobre las causas (los enormes, crecientes y variados niveles de desigualdad en el mundo), en lugar de sobre los efectos (la pobreza como manifestación de aquellos niveles de desigualdad)."[9]

El Plan 2003-2006 opta por un asistencialismo dominante, frente a la construcción progresiva de un nuevo tipo de cooperación.

Respecto al análisis que se hará a la mitad del período de ejecución, nada se señala sobre quién lo tendrá que hacer, cómo deberá hacerlo y su aplicación, ni tampoco se hace referencia al examen sobre el nivel de consecución de los objetivos fijados y la posible revisión de los contenidos, objetivos y/o escenario económico que de ello se pueda derivar, de cara a los siguientes dos años.

Por tanto, el Plan opta por un asistencialismo dominante frente a la construcción progresiva de un nuevo tipo de cooperación, que procure incidir de una manera más clara en la necesaria transformación de las condiciones socioeconómicas actuales, tanto en el Norte como en el Sur, y en establecimiento de un diálogo intercultural real.

Añadimos el análisis crítico de Irene Maestro[10] sobre la supuesta propuesta de concentración geográfica planteada por el Plan Director: "(...) después de hacer el seguimiento de la evolución por zonas y países, es bastante evidente el hecho de que los mismos países destinatarios de la cooperación catalana entre los años 1998 a 2002, son los que aparecen en general como países prioritarios en el Plan Director de 2003. Así, tenemos que los ocho países que más reciben al cabo de estos años, que son Nicaragua, Ecuador, Perú, Honduras, Marruecos, Bolivia, Mozambique y El Salvador, serán prioritarios en el 2003. Si se tienen en cuenta los 30 países que más recibieron durante estos años, un total de 15 se convierten en países prioritarios. Confirmaría este supuesto el hecho que el Plan Director dice que un 70% de los recursos de la cooperación de 2006 irán destinados a países prioritarios, cuando de hecho estos países ya recibían un porcentaje bastante similar en el período que precede al Plan (...)."

También se echa de menos en los principios de coherencia señalados en el Plan[11], la necesidad de explicitar un lazo más fuerte con las intervenciones en otros ámbitos diferentes a la propia cooperación, tal como se indica en la Ley de Cooperación.

Otro dato importante a destacar es el incumplimiento de una de las medidas indicadas en el Plan Director: la definición del Plan Anual de la Cooperación catalana 2003 como un instrumento para concretar las actuaciones anuales.

A pesar de que este primer Plan Director no ha conseguido incorporar de manera consistente todos los instrumentos y los recursos de ayuda al desarrollo en una única política integral y transversal de cooperación, asumida por todos los departamentos implicados en su ejecución, sin duda ha posibilitado el inicio de una voluntad de establecer un marco estratégico para la cooperación catalana.

b) El marco legal e institucional del año 2004.

El inicio de este año viene marcado por la crisis del Tripartito (febrero de 2004) que tiene como resultado la adscripción de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la ACCD (Agencia de Cooperación Catalana para el Desarrollo), al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Fuera de los reajustes administrativos, lo más destacado ha sido la elaboración del primer Plan Anual de cooperación al desarrollo, y de la primera convocatoria de subvenciones destinadas a fomentar determinadas actividades de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional en el ámbito universitario.

Durante el 2004 se aprueban diferentes cuerpos normativos en el ámbito de la cooperación, de los cuales destacamos:

- El Decreto 168/2004, de 10 de febrero, sobre la reestructuración parcial de diversos departamentos de la administración de la Generalitat de Cataluña, fruto de la crisis del Gobierno tripartito. La Secretaría de Asuntos Exteriores pasa a denominarse Secretaría de Cooperación Exterior y se adscribe al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. La ACCD también se incorpora a este Departamento, a través de la Secretaría de Cooperación Exterior.

- La Resolución GAP/1688/2004, de 28 de mayo, sobre la convocatoria de subvenciones destinadas a apoyar pro-

[9] MAESTRO YARZA, Irene; *Diagnòstic del Pla director (2003 – 2006): continguts, grau d'acompliment i propostes de canvi,* pág. 4.
[10] *Llibre Blanc de la Cooperació Catalana.* Capítulo sobre la Generalitat, apartado 2.4.1. Pág. 48.
[11] Nos referimos al principio de coherencia entre las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo de todos los departamentos y organismos de la Generalitat.

yectos que realizan las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional. (DOGC nº 4154 -15.06.2004. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD).

- La Resolución GAP/1687/2004, de 4 de junio, sobre la convocatoria abierta de subvenciones destinadas a apoyar a determinadas actividades de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional. (DOGC nº 4154 - 15.06.2004. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD).

- La Resolución GAP/2509/2004, de 6 de agosto, por la cual se da publicidad al acuerdo de Gobierno de 22 de junio de 2004, que aprueban el Plan Anual de cooperación al desarrollo para el 2004[12] (DOGC nº 4226 - 27.09.2004). ACCD.

- La Resolución UNI/3551/2004, de 16 de diciembre, que aprueba las bases y abre la convocatoria de ayudas para la concesión de becas de cooperación internacional y desarrollo (DEBEQ 2004 - DOGC nº 4292 - 31.12.2004. DURSI (Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información), AGAUR (Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación).

- La Resolución GAP/3604/2004, de 29 de diciembre, sobre la convocatoria de subvenciones destinadas a fomentar a determinadas actividades de cooperación al desarrollo, desarrollo y solidaridad internacional en el ámbito universitario, y útiles para el conjunto de la cooperación catalana. (DOGC nº 4296 - 07/01/2005. DURSI).

Por otro lado, respecto a la evolución de la arquitectura institucional de la política de cooperación al desarrollo, conviene destacar el despliegue organizativo y funcional de la ACCD, así como de los órganos consultivos previstos en la Ley de Cooperación (el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo y la Comisión con los Entes Locales). Todos ellos, constituidos el año 2003, entran en pleno funcionamiento a partir de 2004 y, según se indica en la Memoria de la Cooperación Catalana 2004 y acreditan las actas de los diferentes órganos consultivos, su actividad ha sido principalmente los procesos de elaboración de los planes anuales 2004 y 2005.

c) El marco legal e institucional del año 2005.

Durante el año 2005 conviene destacar la formulación de nuevos instrumentos específicos para canalizar los fondos de cooperación al desarrollo de la ACCD, y, en concreto:

- La creación de un nuevo instrumento para fomentar programas de cooperación al desarrollo llevados a cabo por las ONGD catalanas. En las bases de la convocatoria se señala que “(...) se entiende como programa el conjunto de acciones de desarrollo, de carácter plurianual, a desarrollar en uno o diversos países prioritarios del Plan Director de cooperación al desarrollo 2003-2006 y/o del Plan Anual 2005 y que afecten a uno o diversos de los sectores establecidos como prioritarios en esta convocatoria.”

- A fecha de 28 de julio de 2005, el Departamento de la Presidencia (Secretaría General de Juventud) y la ACCD firman un convenio de colaboración para la concesión de subvenciones para proyectos que realizan las entidades juveniles en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional.

- La creación de una convocatoria específica para la realización de recursos pedagógicos para el fomento de la educación para la paz, el desarrollo y la ciudadanía, en las etapas escolares de primaria y secundaria. Como se indica en sus bases, la justificación de este nuevo instrumento es poder conseguir una cierta racionalización en la diversidad de recursos y materiales pedagógicos para las escuelas que hacen las ONG especializadas en estos ámbitos. Se inicia un trabajo conjunto entre ONG, entidades y asociaciones, el Departamento de Educación y la ACCD.

- En cuanto a la acción humanitaria, se resuelve por primera vez un concurso público de convenios de ayuda humanitaria para que las ONG puedan desarrollar proyectos sobre prevención de riesgos y reducción de la vulnerabilidad de países en situación de emergencia. Esta convocatoria recoge ámbitos de actuación como la prevención de riesgos o la rehabilitación post-emergencia, además de la respuesta inmediata a crisis humanitarias. También se formaliza la creación del Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia.

- Para desarrollar el objetivo específico de fomento y construcción de la paz se crea el Consejo Catalán de Fomento de la Paz, órgano consultivo de participación de la sociedad catalana en las actividades de la administración de la Generalitat y de los entes locales para el fomento de la paz. Por otro lado, este año se desarrolla, por primera vez, una convocatoria específica para brindar apoyo a proyectos de construcción de paz en el ámbito de la prevención y gestión de conflictos violentos y/o armados, y la rehabilitación y reconciliación posbélica.

[12] Los Planes Anuales tienen la función de traducir en actuaciones concretas las líneas de investigación estratégicas definidas en el Plan Director.



d) El marco legal e institucional del año 2006.

El año 2006 destaca la revisión del Plan Director 2003-2006. Los aspectos más relevantes de esta revisión han sido:

- La inclusión de dos nuevas áreas de trabajo en la línea de desarrollo: a) Construcción de paz y prevención de conflictos violentos y b) Equidad entre mujeres y hombres.
- La simplificación de los sistemas de ponderación: únicamente se establecen porcentajes para cada área de trabajo y se suprimen los baremos para cada uno de los objetivos.
- La importante revisión del escenario económico al alza, con el objetivo de llegar en 2007 al 0,7% de los tributos propios (Acuerdo del Tinell).
- Los cambios en la distribución de recursos según las tres grandes líneas estratégicas. Se decide incrementar el porcentaje de recursos a destinar a la línea de educación y capacidades hasta el 12%-15%, y disminuir el porcentaje de recursos destinados a los objetivos de desarrollo hasta el 77%-80%.
- La toma de conciencia de las deficiencias de los mecanismos existentes en la actualidad para garantizar la coherencia de la acción de cooperación de los departamentos y el compromiso de "generar un marco operativo que permita que el conjunto de todos los recursos financieros utilizados por la Generalitat se someta a las directrices del Plan (independientemente de quien sea el ejecutor). El diseño de este marco, por su importancia y su complejidad, tendrá que ser objeto del próximo Plan Director."[13]

No obstante, la revisión ha suscitado diversas críticas. Por una parte, no se ha producido ninguna introducción de indicadores de verificación del grado de consecución de los diferentes resultados por objetivos, citados en el Plan Director. Esta carencia es notoria y dificultará una evaluación final del Plan 2003-2006.

La enorme variabilidad de los responsables políticos en materia de cooperación, no ha facilitado la tarea de converger hacia una verdadera política de cooperación, integrada en el gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Por otro lado, tampoco se ha obtenido ningún cambio respecto a la concentración sectorial de los recursos: el 70% se destina a los nuevos objetivos de desarrollo, mientras el 30% restante es para las otras acciones. En esta revisión, únicamente se hace referencia a la importancia de la *Cooperación cultural.* Pero, tanto en el Plan Anual de 2005 como en el de 2006 se detallan otros sectores: "Soberanía Alimentaria", "Desarrollo sostenible, medio ambiente y energías renovables", "Educación superior" y también "Cooperación cultural". Si en la práctica se está trabajando también en estos sectores, este proceso de revisión hubiera podido suponer un buen momento para analizar cómo canalizar estos ámbitos.

Finalmente, conviene destacar la enorme variabilidad que durante estos últimos años se ha dado en los responsables políticos que han asumido las competencias en materia de cooperación. Sin duda, este hecho no ha facilitado la tarea de converger hacia una verdadera política de cooperación, integrada en el gobierno de la Generalitat de Cataluña.

2.3. Las concreciones de la cooperación de la Generalitat de Cataluña (2003 - 2006).

Después de analizar la evolución de los recursos de la cooperación al desarrollo de la Generalitat de Cataluña en comparación con otras CCAA y en relación con diferentes variables (el PIB per cápita, habitantes, presupuesto de la Generalitat, etc.), así como su marco legal e institucional, en este apartado queremos hacer una análisis a partir de las cifras concretas destinadas por la Generalitat de Cataluña a la cooperación y el desarrollo.

Nos gustaría hacer una radiografía de cómo se han destinado estos recursos, saber qué departamentos de la Generalitat han intervenido en ello, los instrumentos utilizados, la distribución geográfica y por sectores de la cooperación, el perfil de sus actuaciones concretas y las posibles tendencias.

2.3.1 Evolución de los recursos de la cooperación, otorgada desde los departamentos y organismos autónomos.

Si analizamos cómo la Generalitat de Cataluña distribuye sus recursos destinados a cooperación al desarrollo y soli-

[13] Fragmento recogido textualmente de la revisión del Plan Director, en el apartado 5.1.2. Esta propuesta se extrae de la recomendación del dictamen de Irene Maestro (*opus cit.*).

daridad internacional en los últimos años, observamos los siguientes aspectos:

- Una importante dispersión de la cooperación en los diferentes departamentos (año 2003: 13 Dep.; año 2004: 14 Dep. y la Corporación Catalana de Radio y Televisión -CCRTV-; año 2005: 15 Dep. y la CCRTV). Por otro lado, cada uno de los departamentos también se fragmenta en diversos organismos (año 2003: 22 organismos; año 2004: 25 organismos; año 2006: 25 organismos).

- Un significativo incremento anual de los recursos destinados a cooperación. De 2003 a 2006, se ha incrementado un 121,67%, en el que las variaciones respecto al año anterior son: 2003 (8,62%), 2004 (21,36%), 2005 (38,75%) y 2006 (31,64%).

- El incremento de presupuesto de estos últimos años, en términos absolutos, se ha canalizado en un 78,93% a través de la ACCD (Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo). Es decir, ha habido una tendencia a concentrar los incrementos en la entidad responsable de coordinar la cooperación de la Generalitat de Cataluña. En segundo lugar, ha sido el DURSI quien se ha beneficiado de estos aumentos (10,81%).

- La poca implicación de algunos departamentos desde la perspectiva presupuestaria, como Educación, Cultura y Agricultura y Ganadería, que parece que podrían contribuir con más fondos en el ámbito de la cooperación directa.

- Asimismo, se debe remarcar que, si se cumplen las previsiones presupuestarias del 2006, la partida de la ACCD representará el 77,33% respecto al total de la cooperación de la Generalitat de Cataluña; el período del primer Plan Director (2003-2006) significará el 69,93%. Si se compara con los otros años se comprueba una aceleración substancial de los recursos hacia esta partida: período 1995-1998: 34,63%; período 1999-2002: 38,20%.

La concentración de los recursos en la ACCD puede tener de entrada una doble lectura:

a) Una mayor capacidad real de la ACCD de cumplir los compromisos tomados en el Plan Director y en los planes anuales, ya que dispone del control de la mayoría de los recursos de la cooperación catalana.

b) Si no se modifica la modalidad de distribución y ejecución de la cooperación a través de esta partida presupuestaria, este incremento significativo de la partida de la ACCD podría implicar la consolidación de un modelo de cooperación de la Generalitat que la sitúa como repartidora de subvenciones a múltiples y heterogéneos actores de la cooperación catalana.

2.3.2 La cooperación del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. La ACCD.

El análisis de la cooperación realizada desde la ACCD, organismo adscrito a este Departamento, cobra una gran significación, tanto por su capacidad de gestionar la mayoría de los recursos de este ámbito, como por la responsabilidad de dirigir y coordinar con coherencia la cooperación de la Generalitat de Cataluña. Como se constata en la Tabla 9, la ACCD ha pasado de gestionar el 55,44% de la AOD ejecutada por la Generalitat, a un 77,33% el 2006. Según las previsiones del Plan Anual de cooperación 2006, el año 2010, si se cumple el escenario económico del nuevo Plan Director 2007-2010, la gestión será del 85%.

Tabla 9.
Evolución de la ayuda otorgada desde el Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas (2003 - 2006).

DEPARTAMENTOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS:	AÑO 2003 (euros)	Variación 2003 2002	AÑO 2004 (euros)	Variación 2004 2003	AÑO 2005 (euros)	Variación 2005 2004	Variación 2005 2003	AÑO 2006 (previsión Plan Anual 2006)
1. DEPARTAMENTO DE GOBERNACIÓN Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	14.446.500,35	14,81%	17.979.385,28	24,45%	29.229.677,29	62,57%	102,33%	
1.1. Secretaría de Cooperación Exterior	210.300,00		258.047,66		124.337,39			
1.2. Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo	14.236.200,35	---	17.721.337,72	24,48%	29.104.340,90	64,23%	104,44%	44.015.900,00
% SOBRE TOTAL AYUDA OTORGADA:	**56,26%**		**57,69%**		**67,60%**			**77,33%**

Fuente: Elaboración propia.



Tabla 8. [1]
Evolución de la ayuda otorgada desde los departamentos de la Generalitat y organismos autónomos (2003 - 06).

DEPARTAMENTOS Y ORGANISMOS AUTONOMOS:	AÑO 2003 (euros)	Variación 2003-2002	AÑO 2004 (euros)	Variación 2004-2003	AÑO 2005 (euros)	Variación 2005-2004	Variación 2005-2003	AÑO 2006 (previsión Plan Anual 2006)
1. DEPARTAMENTO DE GOBERNACIÓN Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1)	14.446.500,35	14,81%	17.979.385,28	24,45%	29.229.677,29	62,57%	102.33%	
1.1. Secretaría de Cooperación Exterior	210.300,00		258.047,66		124.337,39			
1.2. Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo	14.236.200,35	---	17.721.337,72	24,48%	29.104.340,90	64,23%	104,44%	44.015.900,00
2. DURSI (Departamento de Universidad, Investigación y Sociedad de la Información)	6.917.728,39	33,51%	7.519.894,99	8,70%	8.943.019,61	18,92%	29,28%	4.705.000,00
3. DEPARTAMENTO DE COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO (2)	1.340.902,35	-33,74%	2.199.937,00	64,06%	1.751.347,83	-20,39%	30,61%	2.000.000,00
3.1. Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA)	1.340.900,35	-33,74%	2.196.937,00	63,84%	1.751.347,83	-20,28%	30,61%	2.000.000,00
3.2. Agencia Catalana de Consumo	0,00		3.000,00		0,00			
4. DEPARTAMENTO DE SALUD (3)	512.428,84	-62,03%	782.232,72	52,65%	793.247,50	1,41%	54,80%	
5. DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA	634.456,61	85,90%	710.330,28	11,96%	331.076,00	-53,39%	-47,82%	
5.1. Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad (4)	120.000,00		161.297,28		0,00			
5.2. Centro para la Empresa y el Medio Ambiente	511.256,61		549.033,00		40.000,00			
5.3. Agencia Catalana del Agua	25.000,00		0,00		0,00			
5.4. Servicio Meteorológico de Cataluña	3.200,00		0,00		266.076,00			
6. DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS	610.734,24	60,45%	552.949,75	-9,46%	510.820,45	-7,62%	-16,36%	
6.1. Política Territorial y Obras públicas	557.409,90		0,00		0,00			
6.2. Instituto Catalán del Suelo	0,00		233.333,00		233.333,00			
6.3. Instituto Cartográfico de Cataluña	53.324,34		109.617,75		61.487,45			
6.4. Centro de estudios del Transporte en el Mediterráneo Occidental	0,00		210.000,00		210.000,00			
6.5. Dirección General de Arquitectura y Paisaje	0,00		0,00		6.000,00			
7. DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA	727.748,85	-50,39%	369.491,25	-49,23%	275.608,87	-25,41%	-62,13%	
7.1. Presidencia	81.000,00		10.000,00		14.350,24			
7.2. Instituto Catalán de la Mujer	21.194,40		41.530,26		52.413,52			
7.3. Secretaría General de Juventud	459.456,86		317.960,99		170.482,26			
7.4. Instituto Europeo de la Mediterránea (*)	166.097,59							
8. CORPORACIÓN CATALANA DE RADIO Y TELEVISIÓN	0,00	0,00%	328.154,00	---	527.592,00	60,78%	---	

Tabla 8. [2]
Evolución de la ayuda otorgada desde los departamentos de la Generalitat y organismos autónomos (2003 - 06).

DEPARTAMENTOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS:	AÑO 2003 (euros)	Variación 2003-2002	AÑO 2004 (euros)	Variación 2004-2003	AÑO 2005 (euros)	Variación 2005-2004	Variación 2005-2003	AÑO 2006 (previsión Plan Anual 2006)
9. DEPARTAMENTO DE TRABAJO E INDUSTRIA (2)	46.912,58	---	323.581,33	589,75%	323.240,07	-0,10%	589,03%	
9.1. Instituto Catalán de Energía	46.912,58		323.581,33		323.240,07			
10. DEPARTAMENTO DE CULTURA	0,00	-100,00%	120.543,15	---	50.017,17	-58,51%	---	220.000,00
10.1. Entidad autónoma de Difusión Cultural	0,00		91.543,15		0,00			
10.2. Dirección General de Cooperación Cultural	0,00		29.000,00		50.017,17			
11. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN (5)	132.565,00	31,02%	98.335,00	-25,82%	0,00	-100,00%	-100,00%	
11.1. Dirección General de Ordenación e Innovación	132.565,00		98.335,00		0,00			
12. DEPARTAMENTO DE JUSTICIA (6)	143.155,15	10,24%	97.798,19	-31,68%	8.872,14	-90,93%	-93,80%	
13. DEPARTAMENTO DE BIENESTAR Y FAMILIA	100.709,00	---	39.790,00	-60,49%	355.705,67	793,96%	253,20%	
13.1. Dirección General de Actuaciones Comunitarias y Cívicas (7)	100.709,00		39.790,00		355705,67			
14. DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	61.546,00	25,35%	34.487,78	-43,96%	15.219,38	-55,87%		
14.1. Instituto de Investigación y Tecnologías Agroalimentarias	61.546,00		30.808,78					
14.2. Centro de Formación y Estudios Agrorurales	0,00		3.350,00					
14.3. Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos	0,00		329,00					
14.4. Otros	0,00				11.985,00			
15. DEPARTAMENTO DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN	3.768,20	---	6.448,61	71,13%	117.230,00	1717,91%	3011,03%	800.000,00
15.1. Instituto de estudios Autonómicos (8)	3.768,20		6.448,61		0,00			0,00
15.2. Instituto Internacional por la Paz								800.000,00
16. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y FINANZAS	0,00	0,00%	0,00	0.00%	0,00	0,00%	0,00%	
17. DEPARTAMENTO DE INTERIOR (6)	0,00	0,00%	0,00	0.00%	7.039,00	100,00%	---	
17.1. Dirección General de Emergencias y Seguridad Civil	0,00				6.000,00			
TOTAL	25.679.155,56	8,62%	31.163.359,33	21,36%	43.238.713,98	38,75%	68,38%	56.922.000,00

1) En 2003, Dep. Gobernación y Relaciones Institucionales. (2) En 2003, estos dos departamentos formaban el Dep. de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo. (3) En 2003, Dep. de Sanidad y Seguridad Social. (4) En 2003, Dir. Gral. de Planificación Ambiental. (5) En 2003, Dep. de Educación (6) En 2003, Dep. de Justicia e Interior conformaban un único departamento. (7) Asume las funciones que en 2003 tenían las Dir. Gral. de Servicios Comunitarios y de Acción Cívica, suprimidas en 2004. (8) En 2003, estaba dentro Dep. de Gobernación y Relaciones Institucionales.
(*) No se incluye el cómputo de 2004 y 2005 por tratarse de un organismo vinculado.
Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de 2003 a 2005, facilitados por la ACCD. Los datos de 2005 son provisionales. Los datos de 2006 son una previsión presupuestaria, indicada en el Plan Anual 2006. Para calcular las variaciones de 2003 a 2002, las cifras de 2002 se han extraído del *Llibre Blanc de la Cooperació Catalana.*



Sería necesario disponer de un plan estratégico público de la cooperación directa por parte de la Generalitat de Cataluña y reflexionar con profundidad sobre la idoneidad de este tipo de cooperación multilateral.

Una parte de la cooperación de la ACCD va destinada a Iniciativas de cooperación y solidaridad internacional, y otra se contabiliza como Gastos de funcionamiento (personal, bienes corrientes y servicios). En la Tabla 10 se puede apreciar su evolución en estos últimos años.

Se observa un veloz incremento de los gastos de funcionamiento de la ACCD, a un ritmo superior al incremento total de la partida. En 2004, los gastos de funcionamiento en relación al 2003 se incrementaron en un 39,68% (frente al 24,48%, la partida total); en 2005, en relación con el 2004, fue de un 71,59% (frente el 64,23%, la partida total); y en 2006, en relación al año anterior, un 117,42% (frente el 51,23%, la partida total).

Con el fin de analizar la distribución de los recursos de la ACCD, una vez descontados los gastos de funcionamiento, nos centraremos en los instrumentos y los actores a los que se ha dirigido.

a) Los instrumentos de cooperación utilizados por la ACCD.

Los recursos financieros que gestiona la ACCD se distribuyen mediante tres instrumentos: a) la cooperación directa y cooperación financiera multilateral; b) las convocatorias a ONGD y otras entidades; y c) las subvenciones directas a ONGD, organismos vinculados y otras entidades.

Si analizamos este último período (2003-2006) en relación con los años anteriores, observamos las siguientes tendencias:

- Ampliación de instrumentos específicos al ámbito de las convocatorias. Hay una diversificación de convocatorias en relación con el perfil de las entidades beneficiarias (ONGD, universidades, sindicatos, asociaciones empresariales, entidades juveniles, etc.) y al ámbito de actuación (paz, educación, acción humanitaria, incremento de capacidades, etc.). Estos cambios, sin embargo, también se pueden interpretar como una racionalización de las nuevas líneas de actuación establecidas en las subvenciones directas de 2002; actualmente, algunas de ellas se han reconvertido en convocatorias. Por este motivo en estos años ha habido una disminución relativa de las subvenciones directas y un incremento de la partida de convocatorias. Asímismo, esta diversificación de convocatorias también se explica como una desagregación de la convocatoria abierta y permanente, que desaparece en 2005.

- Como instrumentos innovadores de las convocatorias conviene destacar la línea específica para las universidades (convocatoria aprobada a finales de 2004); la introducción de una línea de apoyo a programas en el Sur para dar apoyo a propuestas a un plazo más amplio que la lógica de financiar proyectos de carácter anual (2005); una convocatoria de convenios de acción humanitaria (2005); y una convocatoria específica para incrementar las capacidades de acción y de incidencia de las ONG catalanas (2006).

- Además de continuar prestando apoyo a la convocatoria conjunta ACCD-COPCA[14], que se crea en 2002, se inicia un proceso de cooperación entre la ACCD y otros departamentos que se materializa en nuevas convocatorias conjuntas con el DURSI (2004), Educación (2005) y la Secretaría de Juventud (2005).

- Se produce un incremento considerable en la línea de cooperación directa de la ACCD: de 250.000 € en 2004, a 3.847.000 € en 2005.

[14] El COPCA, siglas del Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña, forma parte del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo de la Generalitat de Cataluña.

Tabla 10. Evolución de los gastos de funcionamiento para cooperación de la ACCD (2003 - 2006).

AGENCIA CATALANA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	2003-2006
Iniciativas de cooperación y solidaridad internacional:	13.822.338,00	16.849.494,18	27.608.373,23	40.763.378,00	99.043.583,41
Gastos de funcionamiento (personal, bienes corrientes y servicios):	624.162,35	871.843,54	1.495.967,67	3.252.522,00	6.244.495,56
TOTAL ACCD	14.446.500,35	17.721.337,72	29.104.340,90	44.015.900,00	105.298.078,97
% Gastos de funcionamiento sobre total gastos de la ACCD:	4,51%	4,92%	5,14%	7,39%	6,00%

Fuente: Elaboración propia. Datos facilitados por la ACCD. Datos de 2006 son previsiones del *Plan Anual 2006.*

- El incremento de recursos de la ACCD para iniciativas de cooperación y solidaridad (de 2003 a 2005 se produjo un incremento del 99,73%), que ha posibilitado tanto un crecimiento de 107,40% de las entidades beneficiarias de este fondo (de 135 entidades en 2003, a 280 en 2005), como del 83,33% de los proyectos apoyados (de 192 proyectos en 2003, a 352 en 2005). Esta tendencia a una ampliación del abanico de los agentes subvencionados parece confirmar la tesis del *Llibre Blanc de la Cooperació Catalana*: "(...) se puede remarcar que la Generalitat ha intentado aplicar la voluntad expresada en el Plan Director de asociar los diferentes agentes sociales y económicos, pero lo ha interpretado como una invitación a ofrecerles subvenciones para hacer proyectos. De esta manera, el esquema aplicado a las ONGD se reproduce y se pretende estimular a los otros agentes (universidades, asociaciones empresariales, colegios profesionales, sindicatos, etc.) a presentar proyectos, como si fueran también ONGD. Se mantiene pues en el fondo, una lógica de "repartidora", y se amplia a un espectro de agentes más extenso.

  Esta concepción es discutible, ya que conduce a hacer de estos agentes "clientes" del Área de Cooperación, en lugar de ver cómo pueden participar, desde su posición y con sus propios recursos, en una tarea de elaboración e implementación de políticas de cooperación y solidaridad más integradas, y aportar su visión y sus capacidades."

- Una tendencia a disminuir subvenciones directas y, por tanto, el grado de discrecionalidad por parte de la ACCD (de 2003 a 2005, las subvenciones se han incrementado un 30,42%, a diferencia de las convocatorias, que lo han hecho en un 124,74%). Por otro lado, la apuesta por parte de la Agencia de aumentar de una manera significativa la cooperación directa y la cooperación financiera multilateral puede implicar, de nuevo, la propensión a una mayor discrecionalidad. De hecho, si se confirman los datos provisionales del 2006 (Tabla 11), el importe total de las convocatorias representará el 47,12% de las Iniciativas de Cooperación y Solidaridad Internacional, por tanto la cooperación directa y las subvenciones directas de la ACCD realizadas de una manera discrecional, superarán los concursos públicos.

La cuestión que se plantea es si se ha ido hacia una racionalización de los instrumentos de cooperación utilizados por la ACCD. Los resultados obtenidos nos han llevado a las siguientes conclusiones:

Resulta paradójico que aún no haya ningún instrumento de carácter plurianual o convenio con entidades especializadas para dar apoyo a acciones de educación y sensibilización.

Cooperación directa y cooperación financiera multilateral.

A partir de 2005, la ACCD aumenta de una manera significativa los fondos para hacer cooperación directa y sobre todo cooperación financiera multilateral. En cooperación directa, parece consolidarse una línea de trabajo estable en Mozambique y Palestina. En el ámbito de la cooperación financiera multilateral, durante el período del 2005-2006, se ha activado una línea de trabajo para 10 agencias de las Naciones Unidas.

A nuestro entender, sería necesario disponer de un plan estratégico público de la cooperación directa por parte de la Generalitat de Cataluña. También se tendría que reflexionar con profundidad sobre la idoneidad de este tipo de cooperación multilateral, llevado a cabo desde la cooperación descentralizada de un gobierno autonómo. ¿Qué capacidad real puede tener la Generalitat para incidir en estos organismos multilaterales? A la larga, esta apuesta ¿no podría conducir a desatender otras iniciativas de la sociedad civil catalana y de los organismos públicos para desarrollar capacidades propias de impacto en el desarrollo humano de las poblaciones empobrecidas del Sur?

En todo caso, a los programas de cooperación directa y financiera multilateral -tanto de la ACCD como de cualquier otro departamento- debería exigírseles, como mínimo, los mismos sistemas de control en su aprobación, seguimiento y evaluación final, así como de transparencia informativa, que se requiere en las subvenciones otorgadas por la ACCD a las ONGD catalanas.

Convocatorias a ONGD y otras entidades.

En la convocatoria ordinaria, por lo que respecta a su línea de cooperación en el Sur, se ha incrementado el número de proyectos aprobados (2003: 57, 2006: 86), así como el número de entidades (2003: 52, 2006: 72); en cambio, se ha mantenido la subvención media por proyecto de cooperación (año 2003: 81.829,82 €; año 2006: 88.372,09 €). Es decir, se continúa y consolida una tendencia a la dispersión de estos fondos en un número creciente de proyectos y ONGD.

Por lo que respecta a la convocatoria ordinaria en la línea de educación y sensibilización, esta no ha presentado muchas modificaciones. Únicamente se ha producido un incremento de un 9,89%, entre 2003 y 2006, y la creación puntual el



Tabla 11. Distribución de los gastos ejecutados en cooperación y solidaridad internacional por la ACCD, según el tipo de convocatoria y/o instrumentos (2003 - 2006) (1).

	2003			2004			2005			2006 (1)		
INSTRUMENTOS	Importe	Proyecto (Pr.)	Entidad	Importe	Pr.	Entidad	Importe	Pr.	Entidad	Importe	Pr.	Entidad
1. COOPERACIÓN DIRECTA	120.000	1	1	375.000	2	2	3.847.000	9	9	---------	16	16
1.1. Cooperación directa	120.000	1	1	250.000	1	1	900.000	3	3	---------	6	6
1.2. Cooperación Financiera multilateral	0,00	0	0	125.000	1	1	2.947.000	6	6	---------	10	10
2. CONVOCATORIAS	7.538.300	127	106	10.814.672	172	146	16.941.773,77	261	199	19.210.000	-----	-----
2.1. Convocatoria ordinaria	5.738.300	90	76	7.181.000	100	78	8.524.480	120	93	8.000.000	90	76
a). Línea cooperación	4.646.300	57	52	6.381.000(*)	68	60	7.329.800	88	75	7.600.000	86	72
b). Línea sensibilización	1.092.000	33	33	800.000(*)	32	31	900.000	32	32	0,00	0	0
c). Proyectos de rehabilitación	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	400.000	4	4
2.2. Convocatoria permanente	1.800.000	37	34	2.306.672	50	48	0,00	0	0	0,00	0	0
2.3. Educación, formación y sensibilización	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	1.200.000	38	38
2.4. Programas	0,00	0	0	0,00	0	0	3.000.000	12	12	3.000.000	12	12
2.5. Construcción de paz	0,00	0	0	0,00	0	0	1.100.000	24	24	1.500.000	27	25
2.6. Cooperación universitaria	0,00	0	0	0,00	0	0	1.013.000	21	8	1.500.000	-----	----
2.7. Incremento de capacidades de acción y de incidencia de las ONG catalanas	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	800.000	-----	----
2.8. Acción humanitaria (2)	0,00	0	0	217.000	6	4	1.744.293,77	13	12	1.800.000	-----	----
2.9. ACCD-COPCA (3)	0,00	0	0	610.000	13	12	610.000	13	13	610.000	-----	----
2.10. ACCD-DURSI(**)	0,00	0	0	500.000	3	1	500.000	3	1	500.000	3	1
2.11. ACCD-EDUCACIÓN	0,00	0	0	0,00	0	0	300.000	27	27	0,00	0	0
2.12. ACCD-JUVENTUD (4)	0,00	0	0	0,00	0	0	150.000	28	22	300.000	-----	----
3. SUBVENCIONES DIRECTAS	6.164.038	35	28	5.852.854,15	43	31	8.039.359,70	87	72	---------	------	----
4. AJUSTES (5)	0,00	0	0	193032	0	0	1.219.760,24	0	0	---------	------	----
5. TOTAL INICIATIVAS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	13.822.338	163	135	16.849.494,18	217	179	27.608.373,23	357	280	40.763.378	--	--
6. TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	624.162,35			871.843,54			1.495.967,67			3.252.522		
7. TOTAL AOD ACCD	14.446.500,35			17.721.337,72			29.104.340,90			44.015.900		

(*) Del año 2004, los datos desagregados de la Convocatoria Ordinaria han sido extraídos del sumando del listado de proyectos de la *Memòria de la Cooperació Catalana 2004.* Éstos no coinciden con los datos agregados de esta convocatoria (indicada en la Memòria), razón por la cual no se han calculado sus porcentajes.

(**) Se han clasificado como tres proyectos las concesiones de las becas, según las modalidades que obtuvieron financiamiento en 2004: Modalidad A). Becas para la incorporación de estudiantes extranjeros a las universidades catalanas. A1). Becas para estancias cortas de asistencia a cursos de especialización. A2). Becas de asistencia a estudios de postgrado y master durante un curso académico. Modalidad B). Becas para graduados en universidades catalanas que quieran formarse profesionalmente en cooperación para el desarrollo.

(1) Los datos se han cerrado a 31 de noviembre del 2006.

(2) En 2005 se aprueban dos convocatorias: la Convocatoria de Convenios de Acción Humanitaria de la ACCD (1.400.000 € - 7 entidades – 6 proyectos), y la Convocatoria del Comitè Català d'Ajut Humanitari i d'Emergència -CCAHE- (344.293,77 € - 7 entidades – 7 proyectos).

(3) El importe total concedido: año 2004 (1.198.709,70 €) y año 2005 (1.209.996,44 €).

(4) Importe total concedido a las entidades juveniles: año 2005 (296.371 €).

(5) Se ha hallado una no coincidencia entre el importe total de 'Iniciativas de Cooperación y Solidaridad Internacional de la ACCD, facilitado por la ACCD, y el sumando de los importes de la Cooperación Directa, Convocatorias y Subvenciones Directas indicados en las Memòries de la Cooperació Catalana y/o resoluciones de las convocatorias. Estas cifras indican el importe que excede, a fin de cuadrar el importe total de Iniciativas de Cooperación y Solidaridad Internacional de la ACCD.

Fuente: Elaboración propia. Los datos de 2003 y 2004 se han extraído de las *Memòries de la Cooperació Catalana 2003 y 2004.* Los datos por instrumentos de 2005 se han basado en la información del DOGC Núm. 4633 – 15.5.2006 , Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RES GAP/1426/2006 de 10 de abril y de la información disponible a la página web de la ACCD. Es necesario señalar que el total (29.266.779€) difiere de los datos del estudio agregado de la ACCD de 2003 a 2005. En este estudio el importe es de 27.608.373,23 €, una diferencia en menos de 1.658.406 €. Los datos del 2006, indicados en la página web de la ACCD, y su total, son la previsión de gastos según el Plan Anual 2006.

año 2005 de una convocatoria conjunta ACCD-Departamento de Educación (pero con una partida presupuestaria de 300.000 €, que el año 2006 no ha salido). Estos hechos demuestran una carencia clara en la política de la ACCD en este ámbito. Consideramos que es necesario, para los próximos años, desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a las ONGD que trabajan la educación para el desarrollo, así como incrementar su partida presupuestaria.

Convendría discutir sobre la pertinencia de las becas como instrumentos eficaces para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más empobrecidas.

En cuanto a su destinación geográfica, observamos una concentración importante, tanto en recursos como en proyectos aprobados, en Colombia, Cataluña y Palestina/Oriente Medio. De estos, destaca Colombia, con una aportación de 788.000 €, que supone el 30,31% de las subvenciones durante el 2005 y 2006. Pensamos que este esfuerzo de concentrar recursos en pocos lugares puede posibilitar un mejor impacto y eficacia de las actuaciones de los diferentes actores de la cooperación catalana.

En cuanto a la convocatoria abierta y permanente, ha tenido una vigencia de tres años (2002-2004), con una gran dispersión en las subvenciones: 84 entidades beneficiarias diferentes durante este período. De éstas, sólo el 64,28% han recibido una subvención.

Respecto a la convocatoria específica para fomentar proyectos de ayuda humanitaria (2005) destaca, como ya hemos señalado, la creación por primera vez de un concurso público de convenios de ayuda humanitaria para que las ONG puedan desarrollar proyectos sobre prevención de riesgos y reducción de la vulnerabilidad de países en situaciones de emergencia.

La convocatoria conjunta para la concesión de ayudas para el impulso de la participación de los agentes empresariales catalanes en la cooperación al desarrollo presenta una gran estabilidad en el número de proyectos aprobados y en las entidades beneficiarias. Si bien todos estos proyectos promueven el objetivo específico del Plan Director (2.1. Mejorar la actividad productiva y comercial, especialmente en los sectores populares), el análisis del perfil de las contrapartes locales nos hace sospechar que la gran mayoría no representan ni provienen de sectores populares.

El año 2005 se crea, además, una convocatoria específica de subvenciones destinadas a dar apoyo a proyectos de construcción de paz. Encontramos, como en otras convocatorias de la ACCD, dos perfiles de entidades: unas, que mantienen una relación de continuidad y reciben la mayor parte de las subvenciones, y otras (casi la mitad), que reciben subvenciones puntuales. No podemos por menos que preguntarnos si tiene sentido dar apoyo a micro-proyectos puntuales, con pequeñas subvenciones, o es mejor apostar por propuestas-programa de impacto a medio plazo.

Además en el año 2005 la ACCD resolvió, por primera vez, una convocatoria de subvenciones a programas plurianuales que realizan las ONG en el ámbito de la cooperación al desarrollo y en países y sectores prioritarios de la cooperación catalana. Según nuestro parecer, se tendría que potenciar esta convocatoria con muchos más recursos, con el fin de dar apoyo y sostener financieramente, y con un carácter plurianual, las diferentes acciones de desarrollo de ONGD y otros actores catalanes. Resulta, sin embargo, del todo insuficiente, en vista de las capacidades reales de las ONGD catalanas y otros actores, limitar este apoyo únicamente a 12 entidades. También es paradójico que se haya creado este instrumento plurianual en la línea estratégica de desarrollo, así como una convocatoria específica para realizar convenios con entidades especializadas en la línea de ayuda humanitaria, pero en cambio, para apoyar a acciones de educación y sensibilización, aún no haya ningún instrumento de carácter plurianual o convenio con entidades especializadas.

A finales del 2004 se abrió una línea específica destinada a brindar apoyo a las actividades de cooperación impulsadas por las universidades. Aunque se constata mucha dispersión (pequeñas subvenciones para múltiples proyectos), conviene destacar como elemento positivo la creación de una línea específica de programas de carácter plurianual destinada a formación, docencia, sensibilización, documentación e investigación (cuatro programas aprobados).

Otra convocatoria específica es la creada conjuntamente entre la Secretaría General de Juventud y la ACCD en 2005 para fomentar proyectos de las entidades juveniles. La línea de educación y sensibilización es la que recibe menos apoyo (un 23,30%), frente a las estancias de solidaridad (31,85%) y los proyectos de cooperación al desarrollo, que reciben más (un 44,85%). Por otro lado, a excepción de la lí-



nea de estancias de solidaridad, las otras ya cuentan con convocatorias (convocatorias para proyectos de cooperación al desarrollo y proyectos de educación y sensibilización). Si analizamos las entidades beneficiarias que han recibido más subvenciones para esta convocatoria, la mayoría de ellas son ONGD que ya obtienen ayudas en otras convocatorias. Conviene preguntarse si este instrumento no está generando, además de una mayor dispersión en las subvenciones, ciertas duplicidades.

En 2004 se inició una colaboración entre el DURSI (Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad) y la Secretaría de Cooperación Exterior, con el objetivo de crear una convocatoria conjunta de ayudas para la concesión de becas de cooperación internacional y desarrollo, gestionada por la ACCD y la AGAUR (Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación). Pensamos que convendría discutir lo pertinente de las becas como instrumentos eficaces para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más empobrecidas. En la misma línea, se tendría que reflexionar sobre la eficacia de subvencionar a estudiantes catalanes a título individual (el 40,76% de las subvenciones, es decir, 250.329,38 €, según datos de 2004), para formarse en cooperación para el desarrollo en otras universidades extranjeras. Esto puede comportar la mejora de las capacidades de los actores de la cooperación catalana, pero también la fuga de posibles profesionales catalanes para trabajar en otras instituciones europeas, y subvencionar su formación especializada a través de esta convocatoria. En cualquier caso, queda la duda de si estos recursos para financiar la formación de estudiantes catalanes se pueden contabilizar como AOD.

El Programa *Joves Cooperants* (Jóvenes Cooperantes): este programa puede ser una buena herramienta para introducir jóvenes catalanes en la profesionalización de la cooperación internacional para el desarrollo, y un apoyo a las actuaciones de los proyectos y programas llevados a cabo por las ONGD catalanas en los países del Sur. Sería interesante examinar la conveniencia de abrir este programa a otras actuaciones de las ONGD catalanas, como pueden ser la incidencia en programas de educación, formación, la investigación y la presión política en cooperación al desarrollo y las tareas vinculadas a la gestión de las entidades.

Subvenciones directas a ONGD, organismos vinculados y otras entidades.

En términos generales, se observa un incremento en la dispersión de proyectos y entidades beneficiarias de las subvenciones directas de la ACCD.

Por una parte, parece que el apoyo de la ACCD a la cooperación municipalista se oriente casi exclusivamente al apoyo financiero de los múltiples proyectos del FCCD. Esto puede significar un cierto vacío de la ACCD para establecer otros instrumentos que mejoren las sinergias y capacidades de los actores de la cooperación municipalista, con una importante tradición y experiencia en nuestro país.

En los Nuevos Agentes de Cooperación observamos cómo los sindicatos mantienen una tendencia a recibir más apoyo financiero y a aumentar sus actores beneficiados. Sería deseable, como ya se ha hecho con otros entes, como las universidades, establecer una convocatoria pública en la que se definan las líneas de cooperación entre la ACCD y los sindicatos catalanes.

Por lo que respecta a Otros Agentes de la Sociedad Civil, durante el año 2005 se ha observado una tendencia a aumentar el número de entidades sin ánimo de lucro, no vinculadas a las ONGD (de 4 a 19 entidades) que recibían subvenciones directas por diferentes acciones puntuales. Si bien no representa un importe significativo en relación con el total de las subvenciones directas (2005: 6,71% s/ total) tendría que evitarse esta propensión, tanto por la discrecionalidad y la poca transparencia que implica, como por la dudosa eficacia por lo que respecta al impacto en términos de desarrollo.

Por otro lado, el año 2005, 31 ONGD se beneficiaron, vía subvenciones directas, de un importe total de 2.983.239,70 €. Este dato nos tendría que servir para generar un debate sobre la necesidad de racionalizar este instrumento (sobre todo, teniendo en cuenta la creación de diferentes modalidades de convocatorias) y evitar posibles arbitrariedades por parte de la Generalitat.

También se podría cuestionar la idoneidad de anular la convocatoria abierta y permanente, teniendo en cuenta la pluralidad y la diversidad de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, llevadas a cabo por los diferentes actores catalanes. Durante el año 2005, una parte de estas singulares iniciativas se canalizaron vía subvenciones directas, con los puntos débiles ya señalados que estos instrumentos comportan (mayor discrecionalidad y menor transparencia) frente a la definición de una convocatoria pública, con unas bases legales claras.

Si bien durante este período del Plan Director 2003-2006 se ha producido un esfuerzo desde la ACCD para crear diferentes instrumentos específicos sectoriales en el ámbito de las

convocatorias (como estimular la colaboración interdepartamental mediante propuestas conjuntas), si analizamos la meta de racionalizar los instrumentos fijados en el Plan Anual de 2005, aún hay muchos ítems a mejorar:

El tema discutible del PD es la elección de países prioritarios, teniendo en cuenta que algunos de los criterios son los IDH bajos o los PMD.

"(...) Una de las cuestiones a tratar será sin duda el arbitrio de fórmulas para garantizar un apoyo plurianual a determinadas intervenciones. El desarrollo es un proceso a largo plazo que en muchos casos requiere un apoyo y un seguimiento continuado, que difícilmente se puede proporcionar desde el modelo de financiación anual aplicado hasta ahora. De igual modo, en esta línea, el alcance de los objetivos de la política catalana de cooperación plantea la conveniencia de pasar de la lógica del apoyo a proyectos individuales, a una lógica que incluya también programas sectoriales o multisectoriales. A su vez, deberá plantearse cómo se puede mejorar la adecuación de las convocatorias para la financiación de proyectos individuales al logro de los objetivos estratégicos de la cooperación catalana (...). Por lo que respecta a las subvenciones directas, el incremento de los agentes y de los recursos plantea la introducción de fórmulas que garanticen una mínima concurrencia de las asignaciones. Otro aspecto importante es el de la coordinación con los instrumentos de las diversas administraciones y fondos municipales de Cataluña (Ayuntamiento de Barcelona, Diputación de Barcelona y FCCD). Así, durante el 2005 se debería avanzar hacia la armonización de los criterios de las convocatorias de subvenciones y la coordinación de las fechas de las convocatorias. Finalmente, y en relación con esta racionalización, se quiere mejorar la información de que disponen los agentes de la cooperación catalana sobre las particularidades y requerimientos administrativos de cada uno de los instrumentos, mediante la elaboración de guías o manuales o cualquier otro medio que se considere adecuado. "

Sería, pues, recomendable una reflexión desde el Consejo de Cooperación al Desarrollo encaminada a sugerir mejoras para los actuales instrumentos y/o nuevas propuestas, como redefinir el tipo de relación que se quiere tener con los diferentes agentes de la cooperación catalana.

b) La evolución de la distribución de las subvenciones de la ACCD.

A partir de la Tabla 12 vemos que el incremento de un 99,73% de la partida de la ACCD para Iniciativas de cooperación y solidaridad internacional de 2003-2005, ha servido par aumentar el número de proyectos subvencionados (70,17%; es decir, de 171 a 291) y, en menor medida, el número de entidades (31,81%; es decir, de 132 a 174). En cambio, el importe medio de subvenciones para proyectos únicamente ha aumentado un 17,37% (de 80.832,38 € a 94.874,13 €).

Se confirma, pues, una gran fragmentación en la partida presupuestaria de la ACCD en múltiples subvenciones a proyectos. Se tendrá que analizar en los próximos años si el incremento de fondos de la ACCD sirve para continuar este proceso de dispersión, o bien hay un cambio de tendencia.

c) Las líneas estratégicas del Plan Director de la cooperación catalana que apoya la ACCD.

A partir del análisis de los datos, observamos las siguientes características:

- Respecto al porcentaje propuesto por el Plan Director, se da un desvío en menos recursos de los previstos por la línea de desarrollo, mientras se superan las otras líneas (sobre todo la de educación y capacidades). Pero si analizamos la evolución anual de 2003 a 2005, se constata que la ACCD ha hecho un esfuerzo por cumplir las directrices del Plan.

- El nuevo Plan Director 2007-2010 plantea un incremento del porcentaje de la línea de educación y capacidades, de un 13-17%, en relación con el actual 12-15%. En estos

Tabla 12. La evolución del número de actores y proyectos subvencionados por la ACCD (2003 – 2005)

	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005
Número de entidades	132	142	174
Número de proyectos subvencionados	171	206	291
Importe medio subvención por entidad	104.714,68 €	118.658,40 €	158.668,81 €
Importe medio subvención por proyecto	80.832,38 €	81.793,66 €	94.874,13 €
TOTAL PARTIDA INICIATIVAS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DE LA ACCD	13.822,33 €	16.849.494,18 €	27.608.373,23€

Fuente: Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de las *Memòries de Cooperació Catalana 2003 y 2004.* Año 2005: información extraída a partir del *DOGC Núm. 4633 – 15.5.2006,* Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RES. GAP/1426/2006, de 10 de abril.



años, la ACCD ejecutó un 19,03%. En esta línea se prevén dos grandes ejes de actuación: a) Incrementar el alcance de las acciones de educación y sensibilización y b) Mejorar las capacidades de los agentes de cooperación públicos y privados. Si bien el nuevo Plan hace hincapié en la importancia de elaborar una estrategia en el ámbito de la Educación para el Desarrollo (EPD), pensamos que, con el fin de apostar más por un trabajo de incidencia en la ciudadanía catalana en relación con las repercusiones de nuestro modelo de desarrollo y de las acciones de transformación social en la propia sociedad, se necesitaría que este eje tuviera unos objetivos mínimos de financiación del 15%.

- En cuanto a los objetivos de desarrollo, es de destacar la concentración del 96,16% de los recursos en los objetivos prioritarios. En estos se produce un desvío en menos recursos de los señalados: construcción de paz (5,44%); equidad de género (3,29%) y gobernabilidad (14,61%). En el objetivo de apoyo a los derechos sociales básicos, destaca la importancia de las acciones orientadas a fortalecer los sistemas de atención primaria de salud (25,68%), en contraste con las otras (educación: 8,8%; acceso a un vivienda: 3,12%; agua: 5,14%). También es de remarcar la incidencia en acciones orientadas a mejorar la actividad productiva y comercial (22,16%).

- Así mismo, sería deseable acceder a más información, a través de las *Memòries de la Cooperació Catalana* de la Generalitat u otros informes de la ACCD, con el objetivo de medir el impacto de estas actuaciones y el logro de los resultados concretos que se indican en los diferentes planes anuales de la cooperación catalana. Afortunadamente el nuevo Plan Director 2007-2010 identifica los objetivos estratégicos con sus objetivos específicos y los resultados concretos esperados. También hace mención a establecer indicadores y fuentes de verificación para poder medir el cumplimiento de los resultados de desarrollo señalados, y no únicamente una distribución de los recursos financieros a partir de las directrices sectoriales del Plan.

- Finalmente, en lo que respecta a los objetivos de educación y capacidades, queremos destacar la necesidad de aumentar más los recursos específicos. De 2003 a 2005, únicamente se ha destinado el 8,90% del total de recursos para líneas estratégicas y ni siquiera llega al 50% respecto a su propia línea estratégica (46,81%). Este es el único objetivo que presenta, en términos absolutos, una disminución de recursos en el año 2005 respecto a 2003 (2005: 1.985.623,82 €; 2003: 2.164.009,41 €). Valoramos muy positivamente que el nuevo Plan Director 2007-2010 prevea destinar, como mínimo, los 2/3 de los recursos financieros de la línea de educación y capacidades al objetivo de la Educación para el Desarrollo.

d) La orientación geográfica y por países de la cooperación de la ACCD.

La ACCD ha hecho un esfuerzo para cumplir las directrices del PD, orientado a una mayor concentración de su AOD en menos países y a una serie de países prioritarios. No obstante, el tema discutible es la elección de estos países prioritarios, teniendo en cuenta que algunos de los criterios son los Índices de Desarrollo Humano bajo o los Países Menos Desarrollados -PMD-[15].

Si analizamos los recursos destinados a los países prioritarios durante el período 2003 a 2005 (30.721.361,93 €), los destinados a PMD han significado un 22,70% (Mozambique, Etiopía y Senegal - 6.975.043,70 €). El mismo fenómeno se repite por zonas geográficas: al área en la que se concentran la mayoría de los PMD (África Subsahariana) se ha destinado un 22,98%, en contraste con el 50,61% de América Latina. En la orientación geográfica de la cooperación de la ACCD, así como de la cooperación española, hay una preponderancia hacia países de renta media.

Además, como en el caso del análisis de la orientación sectorial de los recursos de la ACCD, sería deseable disponer de más información relacionada, tanto de estudios de evaluación del impacto de las actuaciones de la cooperación catalana, como de los planes estratégicos de desarrollo por zonas geográficas y países concretos. En las *Memòries de la Cooperació Catalana* de 2003 y 2004 se hace referencia a estudios encargados al ámbito sectorial y geográfico, cuya información sería conveniente poder disponer.

2.3.3 La cooperación que hacen otros departamentos.

Si bien en estos últimos años ha tomado una gran importancia la cooperación hecha por la ACCD, tanto por el presupuesto gestionado desde esta entidad como por el despliegue de diferentes instrumentos de cooperación y de relaciones con otros actores y agentes de la cooperación internacional, otro de los pilares de la cooperación de la Generalitat son las múltiples iniciativas emprendidas desde otros departamentos, y son la mayoría de ellas cooperación directa[16].

Analizaremos en primer lugar qué perfil de cooperación se ha hecho de una manera agregada, siguiendo las orientacio-

[15] Hay un alto consenso entre los expertos de desarrollo, sobre la necesidad de priorizar los fondos de la AOD hacia los PMD o los países con índices de desarrollo más bajos.

[16] Según datos facilitados por la ACCD, en 2004 el 77,47% de los recursos gestionados por los departamentos fueron cooperación directa, y en 2005, el 76,61%.

El 42,98% de la AOD del COPCA se canaliza a través de empresas catalanas a países en su mayoría de renta media.

nes sectoriales y geográficas marcadas por el Plan Director. En segundo lugar, examinaremos algunos datos de la cooperación hecha por los departamentos. Profundizaremos, finalmente, en la cooperación realizada desde el DURSI, por su importancia presupuestaria y por la necesidad de generar, a nuestro entender, un debate en relación con su cooperación y a la contabilidad de la AOD de este Departamento.

a) Análisis de la distribución de los recursos de cooperación al desarrollo de los departamentos.

Una primera aproximación nos indica cómo la mayoría de los recursos se han destinado a acciones vinculadas a la línea de desarrollo durante el período 2003-2005 (84,15%). Pero si profundizamos en el modo y la destinación de estas acciones, lo que sorprende es que la mayoría ha ido a otros objetivos no priorizados por el Plan Director, y su evolución anual ha sido la peor (2003: 67,93%; 2004: 69,20%; 2005: 74,68%). Los pocos recursos dirigidos a los objetivos del Plan se han orientado, en su mayoría, a Mejorar la actividad productiva y comercial (63,32%), frente a un 27,18% para el apoyo a los Derechos sociales básicos.

Con estos datos se constata de nuevo la deficiencia por parte de la Generalitat, de garantizar una coherencia de toda su AOD y, sobre todo, cierta carencia para hacer cumplir las directrices señaladas en el Plan Director por parte de todos los departamentos. Por otro lado, las acciones de desarrollo llevadas a cabo por los departamentos no parecen estar muy orientadas a priorizar la erradicación de la pobreza. No obstante, aún hace falta mucha información pública sobre las características concretas de la cooperación hecha por los departamentos que permita una aproximación más detallada[17].

Si analizamos las actuaciones de los departamentos en la línea de educación y capacidades, observamos la priorización de acciones orientadas a mejorar las capacidades de los agentes de cooperación públicos y privados (54,67%), en detrimento de las acciones de educación y sensibilización (33,74%).

En cuanto a la destinación geográfica de la AOD de los departamentos, aún se hace más evidente que en ningún momento se han tenido en cuenta las orientaciones del Plan Director. Los datos son contundentes: América Latina (2004: 68,89%; 2005: 71,26%), África Subsahariana (2003-2005: 3,63%); sólo el 32,52% de los recursos han sido destinados a países considerados prioritarios por el Plan Director. ¿Qué países han recibido más de un millón de euros en el período de 2003 a 2005? Argentina (2.715.513,15 €), Colombia (2.453.625,18 €), México (2.279.400,63 €), Marruecos (1.667.538,67 €), Perú (1.667.538,67 €), Brasil (1.650.199,40 €) y Uruguay (1.188.417,40 €). Por supuesto, ninguno de estos países tiene Índices de Desarrollo Humano bajos o son PMD, y, de hecho, el tercer país más beneficiado, México, forma parte de la OCDE.

b) Otros datos de los departamentos para reflexionar[18].

Según datos de la ACCD para el período 2004-2005, se ha contabilizado como AOD de los departamentos 1.623.003,13 € en gastos administrativos (2004: 962.243,53 €; 2005: 663.759,60 €). Estos representan el 68,54% respecto a los gastos administrativos de la ACCD para el mismo período (2.367.811,11 €). En 2004 los gastos administrativos de los departamentos fueron mayores que los de la ACCD (962.243 € vs. 871.843,54 €). Esta cifra nos parece desproporcionada e indica que conviene ser más riguroso en la asignación de AOD a los departamentos, y en todo caso justificar estos importes.

El Departamento de Comercio, Turismo y Consumo centra la mayor parte de su AOD en el COPCA (99,86% en 2004). Un análisis de la AOD del COPCA durante el año 2004 da los siguientes datos :

Convocatorias propias:	992.733,89 €	45,19%
Convocatoria conjunta ACCD/COPCA:	588.709,70 €	26,80%
Cooperación directa:	331.330 €	15,08%
Gastos administrativos:	153.438,5 €	6,98%
Subvenciones directas:	130.725 €	5,95%
TOTAL COPCA 2004:	2.196.937 €	100%

[17] A finales del 2006 se estaba llevando a cabo una revisión de los datos obtenidos en el *Llibre Blanc de la Cooperació Catalana*, relacionada con los departamentos. Esperamos que pronto este informe se publique, puesto que puede ser una buena herramienta para generar una reflexión a partir de una experiencia previa sobre la cooperación catalana, y una guía para saber hacia dónde queremos avanzar. Un mayor conocimiento de lo que se ha hecho en los diversos departamentos puede servir para explorar nuevas vías de cooperación o replantear ciertas acciones que todavía se están llevando a cabo.

[18] Nos centramos en los datos del año 2004, puesto que es a partir de entonces que aparece por primera vez la *Memòria de la Cooperació Catalana*, la cual presenta de un modo desglosado los diversos proyectos aprobados por los departamentos.



En el ámbito de las convocatorias propias, la mayoría de los beneficiarios son empresas catalanas (no especificadas) y la explicación de los proyectos aprobados se reduce a una frase: "Actividades relacionadas con el apoyo a proyectos de inversión (IDE)". Se han beneficiado seis proyectos de empresas catalanas por un importe total de 945.520,72 € en los siguientes países: Marruecos, Argelia, Honduras, México, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, India, Pakistán y China.

Si analizamos el destino de las ayudas a investigadoras e investigadores, profesoras y profesores visitantes para estancias en Cataluña, vemos que todas las becas han sido dirigidas a personal investigador de países con Índices de Desarrollo Humano medio - alto.

En lo referente al *Centre per a l'Empresa i el Medi Ambient, SA*[20], éste recibe 549.033 € como AOD del Departamento de Medio ambiente y Vivienda (el 77,29% de la AOD del Departamento), y prácticamente no hay información al respecto.

La CCRT (Corporación Catalana de Radio y Televisión) ha contabilizado 328.154 € como AOD, pero no contamos con referencias para explicar en qué, cómo y hacia dónde se ha destinado esta cantidad.

Por tanto, el 42,98% de la AOD de este Departamento se canaliza a través de empresas catalanas, a países en su mayoría de renta media, y añade que contamos con muy poca información para valorar si las actividades subvencionadas para brindar apoyo a proyectos de inversión de empresas catalanas se pueden considerar como AOD. Además, la ACCD considera que estas ayudas sirven para mejorar la actividad productiva y comercial, en especial de los sectores populares.

Como cooperación directa destacamos el importe de 210.000 € (el 9,54% respecto a la AOD del Departamento) para el CETMO (Centro de Estudios del Transporte para la Mediterránea Occidental). Reproducimos la explicación que se da para justificar su inclusión como AOD: "Servicio de colaboración del CETMO a diversos países de la Mediterránea". Otra vez se trata de poca información para validar si estos gastos se pueden contabilizar como AOD.

Podemos considerar que, en más del 50% de los gastos del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo, hay dudas considerables sobre su adecuación como AOD. Además, en la *Memòria de la Cooperació Catalana 2004* sobre otros proyectos del COPCA tampoco se facilita demasiada información que acredite en qué sentido se están apoyando procesos de desarrollo en las poblaciones del Sur y, mucho menos, si las actividades van dirigidas a los sectores populares[19].

Si revisamos el detalle de la cooperación de los otros departamentos, también nos encontramos con muy pocas referencias que nos puedan servir para analizar en qué medida repercuten en el desarrollo de las poblaciones empobrecidas del Sur. Además, da la impresión de que se hace un esfuerzo a posteriori para encontrar gastos que justifiquen los importes a la AOD de la Generalitat de Cataluña.

Parece claro que, durante este primer Plan Director 2003-2006, los departamentos han continuado haciendo su supuesta cooperación, pero sin armonización ni coherencia respecto a las prioridades sectoriales y geográficas delimitadas.

c) La supuesta AOD del Departamento de Universidad, Investigación y Sociedad de la Información (DURSI).

Después de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, el DURSI es el departamento que más AOD contabiliza de la Generalitat. Por su importancia cuantitativa y la escasa calidad de ésta, consideramos importante analizar su actuación en cooperación durante el período 2003-2005.

La Tabla 13 muestra la AOD del DURSI, que se puede desglosar en dos grandes capítulos:

1. Ayudas, becas, jornadas y cátedras UNESCO.
2. Aportación para los estudios de alumnos de países beneficiarios de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo -CAD-, matriculados en estudios de 1° o 2° ciclo y doctorados.

Ayudas, becas, jornadas y Cátedras UNESCO.

Existe una tendencia a disminuir su importancia en relación con el segundo capítulo: 2003: 21,82% sobre el total de la AOD del DURSI; 2004: 6,99% s/total; 2005: 6,55% s/total.

[19] En este Departamento no hay ningún proyecto dirigido a países con un Índice del Desarrollo Humano bajo o PMD.
[20] Centro para la Empresa y el Medio Ambiente, S.A.

Esta disminución de recursos también viene acompañada de menos programas apoyados. En concreto, durante el 2004 y el 2005 no se ha dado ninguna subvención para programas, mientras que el año 2003 sí contaban con presupuesto. Estos programas anulados son: becas para la Investigación, para investigadores e investigadoras procedentes del extranjero; Escola de Cultura de Pau[21]; acciones de cooperación interregional entre grupos de investigación de las universidades catalanas y grupos de investigación de universidades y instituciones asociadas con Cataluña; becas para proyectos de investigación relacionados con países en vías de desarrollo; becas a investigadores que han realizado su investigación en países en vías de desarrollo; y redes temáticas de investigación. El 2005 se mantienen: ayudas a investigadores y profesores visitantes para estancias en Cataluña; Cátedras UNESCO; jornadas Primavera Amaziga; y ayudas para la concesión de becas de cooperación internacional y desarrollo -DEBEQ-.

Si analizamos la destinación de las ayudas a investigadores, investigadores, profesoras y profesores visitantes para es-

[21]Escuela de Cultura de Paz..

Tabla 13. La supuesta AOD del DURSI (2003 – 2005)

Tipología AOD DURSI:	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005
1. 1. AYUDAS, BECAS, JORNADAS Y CÁTEDRAS UNESCO			
1.1. Ayudas a investigadores/as y profesores/as visitantes para estancias en Cataluña	265.210 €	110.150 €	87.875 €
1.2. Becas de investigación para investigadores/as procedentes del extranjero	441.870 €	0,00 €	0,00 €
1.3. Cátedras UNESCO	370.320 €	414.360 €	404.250 €
1.4. Escuela de Cultura de Paz	146.000 €	0,00 €	0,00 €
1.5. Acciones de cooperación interregional entre grupos de investigación de las universidades catalanas y grupos de investigación de universidades e instituciones asociadas con Cataluña	107.620 €	0,00 €	0,00 €
1.6. Becas para proyectos de investigación relacionados con países en vías de desarrollo	112.435 €	0,00 €	0,00 €
1.7. Becas para investigadores/as que han realizado la investigación en países en vías de desarrollo	34.045 €	0,00 €	0,00 €
1.8. Redes temáticas de investigación	23.300 €	0,00 €	0,00 €
1.9. Programa de ayudas para la organización de cursos, congresos, simposios y conferencias	6.450 €	0,00 €	0,00 €
1.10.2º,3ª y 4ª Jornadas Primavera Amaziga	2.003,39 €	1.337,55 €	3.022,40 €
1.10.DEBEQ. Ayudas para la concesión de becas de cooperación internacional y desarrollo	0,00 €	0,00 €	108.321,35 €
TOTAL 1	**1.509.253,39 €** **21,82%**	**525.847,55 €** **6,99%**	**603.468,75 €** **6,55%**
2. APORTACIÓN DE LA GENERALITAT PARA LOS ESTUDIOS DEL ALUMNADO DE PAÍSES BENEFICIARIOS DE LA AYUDA DEL CAD MATRICULADOS EN ESTUDIOS DE 1º, 2º CICLO y DOCTORADO			
2.1. Gastos en alumnado de 1er. y 2º. ciclo matriculado, procedentes de países en desarrollo	2.473.959 €	4.431.985,25 €	5.557.876,65 €
2.2. Gastos en alumnado de 3er. ciclo (doctorado) matriculado, procedentes de países en vías de desarrollo	2.934.516 €	2.562.062,22 €	3.043.399,22 €
TOTAL 2	**5.408.475€** **78,18%**	**6.994.047,47€** **93,01%**	**8.601.275,87 €** **93,45%**
TOTAL AOD DURSI	**6.917.728,39 €**	**7.519.895,02 €**	**9.204.744,62 €**

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos facilitados por la ACCD, en diciembre del 2006. Los datos del 2005 son provisionales.



tancias en Cataluña, vemos que todas las becas han sido dirigidas a personal investigador de países de Índices de Desarrollo Humano medio - alto:

- Año 2004: cuatro a México (67.650 €), dos a la India (29.250 €), una a Argentina (7.375 €) y una a Colombia (5.875 €)..
- Año 2005: cuatro a Argentina (49.375 €), una a Cuba (10.375 €) y una a la India (28.125 €).

Conviene abrir un debate en torno a la contabilización de la mayor parte del importe considerado como AOD, por parte del DURSI.

De las Cátedras UNESCO beneficiarias y contabilizadas como AOD, sorprende la Cátedra UNESCO UPC-Métodos Numéricos. Sería interesante saber en qué medida esta Cátedra contribuye al desarrollo del Sur y, por tanto, se puede considerar como AOD.

Sobre las becas DEBEQ podemos añadir los comentarios del CAD en un estudio de evaluación de la cooperación española[22] que señala: "(...) si bien el Programa de Becas puede ser un instrumento útil para las relaciones bilaterales, hay poca evidencia que sugiera que este tipo de ayuda puede conducir a la reducción de la pobreza". Pensamos que esta valoración cuadra perfectamente con el modelo de cooperación catalana.

Así pues, este primer capítulo de AOD del DURSI no podemos considerarlo orientado hacia países con Índices de Desarrollo Humano bajo o PMD, y la gran mayoría de los programas parecen dirigidos a atraer investigadores y estudiantes a las universidades catalanas. Por supuesto, incumple totalmente las directrices sectoriales y geográficas marcadas por el Plan Director y, por tanto, hay argumentos para poder concluir que su impacto en el desarrollo de las poblaciones empobrecidas del Sur es más bien escaso.

La aportación de la Generalitat para los estudios del alumnado de países beneficiarios de la ayuda del CAD, matriculado en estudios de 1er., 2º ciclo y doctorados.

Por lo que respecta al segundo capítulo de la AOD del DURSI, es más importante en cuanto a recursos contabilizados como AOD (2003: 78,18%; 2004: 93,01%; 2005: 93,45%) que el anterior.

[22]Ver, Intermón Oxfam; *La Realidad de la Ayuda, 2003-2004.* Barcelona, pág.100
[23]Información facilitada por la ACCD en noviembre de 2006.
[24]Datos obtenidos en el análisis del *Llibre Blanc de la Cooperació Catalana.*

Una primera lectura nos haría pensar que la Generalitat de Cataluña tiene una política de apoyo a estudiantes de países beneficiarios de la ayuda del CAD, para poder cursar los diferentes ciclos de las universidades catalanas. Pero se ha de tener presente que, para que una acción de cooperación se considere Ayuda Oficial al Desarrollo, el CAD - y la comunidad internacional en general- exige el cumplimiento de alguna condición a favor del país beneficiario. En este caso esta condición podría ser alguna ayuda o beca para estos estudiantes. Por tanto, esto nos haría suponer que hay alguna condición en esta línea por parte del DURSI. Pero según nos consta, el procedimiento de contabilización de estas ayudas es el siguiente: "El DURSI hace una estimación del coste que le supone a la Generalitat de Cataluña cada uno de los alumnos/alumnas (coste del alumno/a, menos la matrícula que pagan) y esta cantidad la multiplica por el número de alumnos/as matriculados/as procedentes de países receptores de AOD"[23].

Es sorprendente que una ayuda presupuestaria tan importante consista en una operación contable que se hace a posteriori. El DURSI pide únicamente a las diferentes Universidades públicas catalanas una lista del número de estudiantes con nacionalidad de los países beneficiarios de la ayuda del CAD, que ya han pagado -como cualquier otro/a estudiante- el coste total de la matriculación, y lo contabiliza como AOD.

Podríamos considerar este hecho como un error o una broma, pero estamos hablando de cifras muy importantes que la Generalitat de Cataluña está contabilizando como AOD[24]:

- Año 2003: ¡¡5.480.475 €, el 21,79% de la AOD de la Generalitat de Cataluña!!
- Año 2004: ¡¡6.994.047,47 €, el 22,44% de la AOD de la Generalitat de Cataluña!!
- Año 2005: ¡¡8.601.275,87€, el 19,89% de la AOD de la Generalitat de Cataluña!!

Y si lo comparamos con la ayuda otorgada por los departamentos de la Generalitat y organismos autónomos, vemos que este cálculo lo desvirtúa todo:

- Año 2003: ¡¡48,79%!!
- Año 2004: ¡¡52,11%!!
- Año 2005: ¡¡60,85%!!

Pensamos que no es aceptable considerar estas cantidades como AOD de la Generalitat, ya que no hay ninguna concesión específica a los y las estudiantes de nacionalidad de países receptores de ayuda que los diferencie de otros estudiantes matriculados en las universidades catalanas. Además, de hecho, esta ayuda contabilizada como AOD no corresponde a ningún programa específico de la Generalitat ni de las universidades públicas catalanas, orientado a dar apoyo a la formación de estudiantes de estos países con una finalidad de prestar apoyo al desarrollo. Y dado que no hay ninguna política, el incremento que se ha producido en esta partida es fruto del incremento de alumnado matriculado procedente de países receptores de AOD:

- Año 2004: 1er y 2º Ciclo (1.159 estudiantes - 4.431.985,25 €) y 3er.Ciclo (2.680 estudiantes - 2.562.062,22 €).
- Año 2005: 1er y 2º Ciclo (1.324 estudiantes - 5.557.876,65 €) y 3er.Ciclo (2.900 estudiantes - 3.043.399,22 €).

También podemos suponer que los y las estudiantes que pueden viajar a Cataluña y pagar el coste total de la matriculación y los gastos para su estancia, provengan de países de renta media y, muy probablemente, no formen parte de los estratos sociales más empobrecidos.

Entre 1995 y 1999 no se incluía la matriculación del alumnado procedente de países del Sur como AOD. Esta partida se introdujo a partir del año 2000 y produjo un incremento de 6,5 veces el volumen de recursos destinados a personas originarias de países receptores de AOD.

- Año 2000: ¡¡2.282.150 €; el 17,16% de la AOD de la Generalitat de Cataluña!!
- Año 2001: ¡¡3.281.288 €; el 18,47% de la AOD de la Generalitat de Cataluña!!
- Año 2002: ¡¡4.208.297,88 €; el 17,80% de la AOD de la Generalitat de Cataluña!!

Por todo lo que se ha argumentado, consideramos que no se puede contabilizar como AOD este importe. Esto implica, por una parte, la necesidad de abrir un debate en torno a la contabilización de la mayor parte del importe considerado como AOD, por parte del DURSI y, por otra, una corrección importante a la baja de la AOD realmente ejecutada por la Generalitat de Cataluña, a partir del año 2000 hasta la actualidad.

3. La AOD de la Diputación de Barcelona.

La Diputación de Barcelona es otro de los actores de la cooperación descentralizada catalana supramunicipal[25], que destaca tanto por su contribución a la AOD catalana -pues aporta el 0,7% de sus ingresos anuales totales-, como por su especialización en "la promoción de políticas públicas de solidaridad y cooperación en el ámbito local", "el fomento del municipalismo y el apoyo al desarrollo local en los países en vías de desarrollo", además de la sensibilización de la ciudadanía[26].

El análisis de la AOD de la Diputación de Barcelona durante el período 2003-2005 se centrara en la evolución cuantitativa de sus recursos en comparación con los años anteriores, y las posibles tendencias de futuro; las formas de gestión y distribución de su AOD (la Xarxa Barcelona Municipis Solidaris[27], el espacio de concertación de la Diputación con las ONG de la provincia, y la Cooperación Directa de la Diputación de Barcelona); la relación con los actores beneficiarios; la orientación geográfica de la AOD y sus líneas estratégicas.

3.1.Innovaciones en las formas de gestionar la AOD de la Diputación de Barcelona.

Fruto de un proceso de reflexión interna sobre los elementos específicos que podría aportar la Diputación de Barcelona al campo de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional, en 2002 esta institución publicó el documento *Cooperació al Desenvolupament des del món local*[28], que recoge su visión estratégica para los próximos años. Durante el período 2003-2004 esta estrategia se materializó en diferentes iniciativas. En 2003 se puso en funcionamiento la Xarxa Barcelona Municipis Solidaris (Red Barcelona Municipios Solidarios), un nuevo mecanismo de relación con los Ayuntamientos, bajo el amparo de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat (Red Barcelona Municipios de Calidad). El año siguiente se realizó una reforma de los instrumentos de relación con las ONG de Barcelona, con la creación del Espacio de Concertación de la Diputación de Barcelona con las ONG, que agrupa las diferentes entidades de Barcelona

[25] El otro actor catalán importante en el apoyo a las políticas de cooperación municipal es el *Fons Català de Cooperació al Desenvolupament* (FCCD, Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo), que actúa en todo el territorio catalán.
[26] Ver: Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales,*Ressenya d'activitats 2005.*
[27] Red Barcelona Municipios Solidarios.
[28] Editado por el Gabinete de Relaciones Internacionales y disponible en su página web www.diba.es/solidaritat



a) Xarxa Barcelona Municipis Solidaris.

Con este nuevo instrumento se pretende reconocer la importancia de la política de cooperación en el conjunto de la política municipal[29] y reforzar una nueva manera de trabajar -el trabajo en red- a partir del intercambio de experiencias, la concertación y la acción conjunta.

En 1995 la Diputación decidió alcanzar el objetivo del 0,7% y mantener este porcentaje en los años sucesivos.

Para hacer realidad estos objetivos, la Diputación se ha planteado diversas líneas de acción: la dinamización de la red como espacio de encuentro, de intercambio y formación; el apoyo técnico a los ayuntamientos y la creación de convenios con los ayuntamientos para brindar apoyo a los Planes municipales de cooperación al desarrollo, las Estrategias de cooperación al desarrollo, los Planes de sensibilización y educación para la solidaridad y/o las acciones puntuales de sensibilización.

Con estas novedades se aprecia un cambio en la manera de incidir, por parte de la Diputación, en el ámbito de la cooperación con los ayuntamientos. Hay una tendencia a abandonar el planteamiento de apoyar proyectos puntuales de cooperación o de sensibilización, de iniciativa de los ayuntamientos mediante convocatorias públicas específicas, para un trabajo más orientado a fortalecer las políticas municipales de cooperación al desarrollo, en su doble vertiente de cooperación en el Sur y de sensibilización de la ciudadanía de los municipios.

No obstante, se observan importantes deficiencias en estas nuevas propuestas de la Diputación. Por una parte, ninguno de los documentos de la institución hace referencia a establecer algún tipo de coordinación con las actuaciones que ejecuta el FCCD[30] en su apoyo a los ayuntamientos de la provincia de Barcelona. De otra, si bien es cierto que la concreción de instrumentos facilita una mayor implicación de los ayuntamientos en la definición de la política de cooperación de la Diputación[31], aún no se ha creado ninguna comisión para definir los vínculos que se deberían establecer con los consistorios. Tampoco la comisión Diputación Solidaria funciona de manera activa como órgano informativo y sobre todo consultivo. Finalmente, tampoco hasta ahora se ha iniciado un trabajo específico relacionado con la incidencia política.

Todo esto hace pensar que, de momento, el proceso es sobre todo unidireccional (dirigido desde la Diputación), con muy poca participación de los ayuntamientos de la provincia.

Por otro lado, se mantiene el *Catàleg Oferta*[32] sobre diferentes actividades de sensibilización, diseñadas desde de las ONG de Barcelona al servicio de los ayuntamientos de esta provincia, así como un programa de acción educativa dirigida a los centros de educación secundaria de los municipios de Barcelona (Programa Jove Solidari, -Programa Joven Solidario- apoyado por la Oficina del Plan Joven y el Gabinete de Relaciones Internacionales y realizado por la ONG Món-3).

b) Espai de concertació de la Diputació de Barcelona amb les ONG.

Antes de 2004, la relación de la Diputación con las ONG de Barcelona consistía principalmente en una convocatoria pública para presentar proyectos de cooperación al desarrollo y de sensibilización. Con el nuevo instrumento se pretende "superar la relación de financiador-controlador/ beneficiario y establecer una relación de colaboración, a partir de la concertación de acciones de interés común[33].

La filosofía de la cooperación al desarrollo de la Diputación parte de las siguientes premisas: "(...). - La Diputación de Barcelona entiende que un desarrollo local en equidad y sostenible requiere de la participación y la concertación entre todos los actores locales, especialmente las administraciones locales, la sociedad civil organizada y el conjunto de la ciudadanía. - Considera que

[29] El 2004, en la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat, se une la cooperación al desarrollo como una actividad municipal destacable, al lado de otras actividades como los Servicios Sociales, Juventud, Cultura, etc. "(...) Este hecho ha provocado la reacción positiva y de interés de un centenar de ayuntamientos de la provincia que han manifestado su voluntad de consolidar su política de cooperación o de iniciarla (...)" Referencia: Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales, *Ressenya d'activitats 2004*, página 21

[30] Aunque la Diputación de Barcelona forma parte del Patronato del FCCD y participa en su financiación, hasta ahora este espacio no ha servido para coordinar acciones conjuntas de los municipios de la provincia de Barcelona.

[31] A finales de 2002 se creó la Comisión Diputación Solidaria. En 2003 se celebró una única reunión. En 2004 no se realizó ninguna actividad

[32] La Diputación de Barcelona subvenciona a los ayuntamientos los servicios que contratan a las ONG y que se ofrecen desde el *Catàleg Oferta* (Catálogo Oferta).

[33] Ver: Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales, *Ressenya d'activitats 2004,* página 26.

los programas/proyecto no son un fin en sí mismos, sino un instrumento de apoyo a los procesos existentes, definidos y controlados desde los territorios en que se ejecutan. - Los cambios reales están en manos del conjunto de la ciudadanía y de sus representantes, y a fin de que estos sean posibles es fundamental el respeto a los procesos definidos por los colectivos implicados, un factor clave de lo cual es la coordinación entre los diferentes agentes cooperantes. Con este nuevo modelo se quiere avanzar hacia una cooperación más estratégica que responda de una manera más eficaz a las necesidades definidas por las poblaciones implicadas, y que supere aquellas respuestas meramente asistenciales (...)"[34].

La Diputación destinó en el periodo 2003-2005, el 52,39% del presupuesto total orientado a proporcionar soporte a los ayuntamientos de la provincia de Barcelona.

En el ámbito de la cooperación se han concertado con las ONG programas/proyectos y en sensibilización se han desarrollado dos herramientas: anteproyectos para la concertación y acciones puntuales de sensibilización.

Conviene destacar que esta nueva fórmula de colaboración se impulsó de una manera unidireccional. La Diputación elaboró un documento con las bases del espacio de concertación con las ONG, sin establecer un mecanismo de participación en la definición de las nuevas relaciones. Por este motivo, esta nueva fórmula, al no definir los mecanismos de participación de las ONG en la política de cooperación de la Diputación, supone el riesgo de incremento de posibles discrecionalidades a la hora de otorgar las subvenciones por parte de esta administración.

3.2 La evolución cuantitativa de los recursos de la cooperación de la Diputación de Barcelona.

La Diputación, que dedicaba el 0,4% de sus ingresos totales a la cooperación el año 1994, decidió al año siguiente alcanzar el objetivo del 0,7%, y mantener este porcentaje en los años sucesivos (a excepción del año 2004, con el 0,66%). Ello ha supuesto una evolución bastante regular de su AOD total, unida al crecimiento de los ingresos propios de la institución.

Este crecimiento regular de la AOD total ha hecho que en 2001 se llegara a los tres millones de euros, y casi hasta los cuatro, en el año 2005 (3.890.000 €).

Si analizamos específicamente el período 2003-2005, en relación con los años anteriores (a partir de 1995), se constata una mayor orientación a actuaciones vinculadas a educación y formación (lo que alcanzó la cifra de un millón de euros, en 2004), y una disminución en las partidas de emergencia y gastos administrativos. El ámbito de proyectos exteriores de cooperación ha crecido en la misma proporción, respecto a la evolución total de su AOD.

Así la distribución total de la AOD durante el 2003 al 2005, en relación con los grandes ámbitos de actuación, en orden descendente, presenta las siguientes proporciones: Proyectos exteriores de cooperación (56,31%), Educación, formación y capacidades (29,19%), Aportaciones institucionales (7,37%), Gastos administrativos (5,84%), y Emergencia (2,06%).

Se constata una apuesta por fomentar la línea estratégica orientada a educación, formación y capacidades (36,53%), pero sin olvidar un compromiso a prestar apoyo a proyectos al Sur (56,31%).

Si bien los proyectos exteriores implican la mayor parte de los recursos de la AOD de la Diputación, si lo comparamos con las orientaciones del Plan Director 2003-2006, se observa una desviación muy importante en relación con la recomendación de destinar como mínimo entre el 82-85% de la AOD a la línea estratégica de desarrollo[35]. El porcentaje destinado a emergencia (2,06%) es, además, claramente inferior a las indicaciones del Plan (7-8%), y hay una importante desviación en recursos hacia Educación y capacidades.

Sería recomendable que la Diputación diseñara, como hace el Plan Director de la Generalitat de Cataluña, unas orientaciones presupuestarias en sus grandes líneas estratégicas, así como un escenario económico previsto para los próximos años. Este proceso de planificación sería aconsejable realizarlo teniendo en cuenta las orientaciones de otros agentes de la cooperación catalana, así como de una manera participativa en el marco de la Comisión Diputación Solidaria.

3.3. Los programas de la Diputación de Barcelona orientados a la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional.

La Oficina de Cooperación al Desarrollo, creada en 2004, se encarga de gestionar las acciones de la Dirección de Servi-

[34] Ver: ídem, pág. 26, apartado 2.1. El subrayado es del autor del Informe.
[35] Esta recomendación que se hizo para el Plan Director, tenía en cuenta las recomendaciones del CAD para la cualidad de la AOD orientada a erradicar la pobreza.



cios de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona en materia de cooperación. El conjunto de acciones efectuadas se ha centrado en el desarrollo de los tres ejes básicos, que se han consolidado como la especialidad de la Diputación en este campo:

- La promoción de políticas públicas de solidaridad y cooperación en el ámbito local.
- La sensibilización de la ciudadanía.
- El fomento del municipalismo y el apoyo al desarrollo local en los países en vías de desarrollo.

Como ya hemos señalado al principio, las diversas acciones y actividades de cooperación de la Diputación se organizan en tres grandes programas: la Xarxa Barcelona Muncipis Solidaris; el espacio de concertación de la Diputación con las ONGD de la provincia y la cooperación directa de la Diputación.

Paralelamente, se desarrollan otras actuaciones, como la ayuda humanitaria y de emergencia; la coordinación de la red transnacional número 12 del Programa URB-AL o las relaciones institucionales/apoyo institucional a diversas entidades especialmente representativas del ámbito de la cooperación internacional.

a) Xarxa Barcelona Municipis Solidaris.

Este nuevo instrumento, creado el año 2003, pretende canalizar las relaciones de la Diputación con los ayuntamientos de la provincia de Barcelona. Como ya hemos señalado en el apartado 3.2.a), durante el período de 2003 a 2005 se han generado diferentes programas de actuación.

En lo que respecta a las diferentes líneas de trabajo existentes para impulsar la Xarxa, de un lado la Diputación cuenta con un apoyo presupuestario mayoritario y de programas específicos para actividades orientadas a la educación, la sensibilización y la formación. Esto ha implicado destinar, durante este período, el 52,39% del presupuesto total orientado a brindar apoyo a los ayuntamientos de Barcelona.

Respecto a los proyectos de cooperación exterior, el apoyo de la Diputación se ha efectuado mediante las estrategias de cooperación al desarrollo y los proyectos del FCCD, que han supuesto el 40,22%.

Si analizamos los datos, se advierte una tendencia a incrementar financieramente los planes de sensibilización y educación para la solidaridad y las acciones puntuales de sensibilización (en 2005, en relación con el 2003, crece un 36,03%, en contraste con la disminución del 10,27% en las estrategias de Cooperación al desarrollo).

Destacan los planes municipales de cooperación al desarrollo como los instrumentos con menos recursos (2003: ningún convenio firmado; 2004: 2 convenios firmados; 2005: 3 convenios).

Asimismo también conviene mencionar la escasa implantación de Xarxa Barcelona Municipis Solidaris en la provincia

Tabla 14. Distribución de la AOD de la Diputación de Barcelona por Programas (2003 - 2005)

Año	Apoyo a ayuntamientos (1)	Apoyo a las ONGDs (2)	Cooperación directa	Total 3 Progr.(3) /% s.t. AOD Diputación
2003	1.007.852,80 - 35,4 1%	973.498,00 - 34,20%	864.640,00 - 30,38%	2.845.990,80 - 86,30%
2004	924.377,11 - 32,88%	992.000,00 - 35,28%	894.733,47 - 31,83%	2.811.110,50 - 83,17%
2005	1.148.782,40 - 34,85%	994.000 - 30,16%	1.153.132 - 34,98%	3.295.914,40 - 84,71%
2003-2005	3.081.012,30 – 34,41%	2.959.498,00 – 33,05%	2.912.505,40 – 32,53%	8.953.015,70 – 84,71%
Variación 2005/03:	**13,98%**	**2,10%**	**33,36%**	**15,81%**

(1) En este Programa se ha incluido: actividades formativas, convenios, actividades de sensibilización Plan Joven, proyectos del FCCD y Catálogo Oferta. Conviene señalar que, tanto las actividades de sensibilización del Plan Joven, como el Catálogo Oferta, las beneficiarias directas del financiamiento son las ONG. En cuanto al apoyo de la Diputación a proyectos del FCCD, se desconoce en qué medida estos proyectos han partido directamente de los ayuntamientos o de las ONG.
(2) Se ha incluido: Espacio ONG-sensibilización, Espacio ONG-proyectos de cooperación y convenios.
(3) El sumando de estos tres grandes programas no implica toda la AOD de la Diputación. No hemos incluido las Aportaciones Institucionales, Emergencias y Gestión de funcionamiento.
Fuente: Elaboración propia, a partir de las *Ressenyes d'Activitats 2003, 2004 y 2005* publicadas por la Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales.

Tabla 15. Apoyo a las ONGD de la provincia (2003 – 2005)

Apoyo ONGD	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Años 2003-05
1. Espacio ONGD - proyectos de cooperación	600.000,00 €	600.000,00 €	600.000,00 €	1.800.000,00 € – 60,82%
2. Espacio ONGD - sensibilización	220.300,00 €	350.000,00 €	350.000,00 €	920.300,00 € – 31,10%
3. Convenios	153.198,08 €	42.000,0 €	44.000,00 €	239.198,08 € – 8,08%
TOTAL:	973.498,08 €	992.000,00 €	994.000,00 €	2.959.495,00 € – 100%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de las *Ressenyes d'Activitats 2003,2004 y 2005* (op.cit).

de Barcelona. Durante el período 2003-2005 únicamente ha llegado al 28,62% de los municipios de la provincia (un total de 311 municipios, con la siguiente evolución: 2003: 89; 2004: 93; 2005: 85).

Por otro lado, no se dispone de información detallada sobre cómo se ha gastado la partida de actividades formativas de apoyo a los ayuntamientos de la provincia que se mencionan en las *Ressenyes d'Activitats* de 2003, 2004 y 2005 de esta institución. También sería deseable poder tener más datos acerca de cómo se han distribuido los gastos relacionados con la oferta de acciones de sensibilización por ayuntamiento, ONGD beneficiadas, así como de los proyectos del FCCD apoyados por la Diputación que tienen una vinculación con municipios de Barcelona.

b) Programas del espacio de concertación de la Diputación de Barcelona con las ONGD de la provincia.

Durante este período se han desarrollado tres líneas de trabajo: el espacio ONGD-proyectos/programas de cooperación; el espacio ONGD-sensibilización; y los convenios específicos con ONGD.

Tabla 16.
Evolución del número de proyectos cofinanciados por la Diputación de Barcelona (2001 – 2005)

Años	nº proyectos	Importe total concedido	Media de subvención por proyecto
2001	23	841.417 €	36.583,35 €
2002	19	721.215 €	37.958,68 €
2003	15	600.000 €	40.000,00 €
2004 (*)	13	600.000 €	46.153,84 €
2005	13	600.000 €	46.153,84 €

(*) En 2004 se aprobaron 13 proyectos en una convocatoria bianual.
Fuente: Elaboración propia, a partir de las *Ressenyes d'Activitats 2003, 2004 y 2005* (op.cit)

De estas, la que ha implicado más recursos financieros ha sido programas/proyectos de cooperación (60,82%), seguida de la de apoyo a acciones de sensibilización (31,10%).

Programas/proyectos de cooperación al desarrollo.
Si lo comparamos con años anteriores al 2003 (Tabla 16), se constata una reducción importante del presupuesto de la Diputación para cofinanciar proyectos de cooperación de las ONGD (período 1995-2002: importe total media anual de 878.881,83 €; período 2003-2005: 600.000 €). Además, también se produce una disminución del número de los proyectos cofinanciados (2001: 23 proyectos; 2005: 13 proyectos).

Finalmente, conviene señalar que ha habido una tendencia, en coherencia con la reducción del número de proyectos cofinanciados, de disminuir las ONGD beneficiarias del espacio ONGD-proyectos de cooperación (2003: 15 ONGD; 2004-05: 13 ONGD). Durante el 2003-2005, se han beneficiado 19 ONGD, y las 11 ONGD que han recibido más subvenciones han significado más del 80% del importe total concedido.

Acciones de sensibilización.
Se ha producido una tendencia a incrementar el importe total concedido a las ONGD para acciones de sensibilización, en relación con los años anteriores. A partir de 2004 se establecen dos modalidades: anteproyectos para la concertación y acciones puntuales de sensibilización. Parecería que se debería tender hacia un fomento de los anteproyectos, pero de momento se está observando una inclinación contraria (2004: 9 anteproyectos y 20 acciones puntuales; 2005: 6 anteproyectos y 25 acciones puntuales). Incluso en 2005 se contaba con más financiación para las acciones puntuales (165.000 €), en relación con los anteproyectos concertados (148.000 €).

A diferencia del espacio ONGD-proyectos de cooperación, en sensibilización se mantiene una importante dispersión de ONGD beneficiarias, que además van en incremento (2004: 26 ONGD; 2005: 29 ONGD).



Convenios específicos con ONGD.
En esta línea de apoyo a las ONGD, si bien de 2003 a 2005 supone únicamente el 8,08%, queremos señalar la necesidad de especificar en las memorias de la Diputación cuáles han sido las ONGD beneficiarias y en qué conceptos.

A partir del año 2000, la Diputación de Barcelona dio un fuerte impulso a las acciones de cooperación directa (con un incremento del 684,79% respecto a el año anterior), "como una manera de hacer visible un nuevo modelo de cooperación descentralizada de carácter municipalista."

"(...) Desde la Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales se han seguido las premisas estratégicas siguientes que guían su actuación: - Concentración geográfica, se mantiene la prioridad de Centroamérica y el Magreb, y en menor medida América Latina. - Municipalismo, descentralización y desarrollo local como ejes vertebradores. - Partenariado y trabajo en red, que conviene establecer sobre la base de relaciones horizontales de trabajo conjunto y de intercambio (....)."

Pero si analizamos los proyectos concretos de la cooperación directa regional y por países, a partir de la información facilitada en Ressenyes d'Activitats 2003, 2004 y 2005 y a su página web, se observan algunos aspectos sobre los cuales convendría reflexionar críticamente. Si bien se dice textualmente "(...) la tarea realizada los últimos años, hace que en el año 2005 la Diputación de Barcelona sea un referente en el ámbito del municipalismo, la descentralización y el desarrollo local", no se hace ninguna mención al Informe de seguimiento de los proyectos de la cooperación directa (mientras que sí se hace en el caso de los proyectos del espacio de concertación DiBa-ONGD). Sería recomendable, por su importancia, disponer de un informe de evaluación del impacto de estos proyectos, efectuado por una entidad externa.

Es necesario un control de la Comisión Diputación Solidaria sobre los proyectos de cooperación directa de la Diputación.

Tabla 17. Evolución de la cooperación directa de la Diputación de Barcelona (2000 - 2005)

Año	Importe total	Evolución anual
2000	499.968,73 €	684,79%
2001	555.285,02 €	11,06%
2002	726.485,60 €	30,83%
2003	864.640,00 €	19,01%
2004	894.733,47 €	3,48%
2005	1.153.132,00 €	28,88%
2003-2005	2.912.505,40 €	33,36%
2000-2005	4.694.244,70 €	130,64%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de las *Ressenyes d'Activitats 2003, 2004 y 2005* (op.cit.) y la página web, http://www.diba.se/solidaridad

La principal iniciativa sobre los proyectos de cooperación directa surge de la Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona. Únicamente se encuentra algún proyecto trampa, propuesto para algún otro servicio de la Diputación (Servicios de Parques, Servicio de Educación, Área de Medioambiente, etc.). Esto hace pensar en un proceso poco transparente en la toma de decisiones vinculadas a la aprobación de proyectos de cooperación directa de la Diputación.

Por lo que respecta a la cooperación directa en el ámbito regional, desde el año 2001 al 2005, se ha producido una concentración de recursos financieros (más del 50%) para la promoción directa de la Conferencia Centroamericana sobre Descentralización del Estado y Desarrollo local -CONFEDELCA-. La gran mayoría de financiación de esta conferencia proviene de la Diputación, y parece más un proyecto creado desde la propia institución que una propuesta enraizada en las realidades locales centroamericanas.

Es necesario un control de la Comisión Diputación Solidaria sobre los proyectos de cooperación directa de la Diputación, una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones para fomentar a estos proyectos, así como de disponer de informes de seguimiento y de evaluación de impacto de este programa.

c) La ayuda humanitaria y de emergencia.

La Diputación ya explicita que las acciones de emergencia y de ayuda humanitaria no son prioridades en su política de cooperación. Por este motivo, se constatan aportaciones muy bajas, canalizadas por diferentes ONG especializadas y a través de campañas concretas.

Sería recomendable algún tipo de relación, convenio o coordinación con otras entidades públicas, como la Generalitat de Cataluña y el FCCD (por ejemplo, en el marco del Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia) para conducir esta partida, que hasta ahora presenta una gran variabilidad anual.

d) Apoyo institucional a diversas entidades especialmente representativas del ámbito de la cooperación internacional.

La Diputación ha colaborado durante este período con el FCCD, la Fundación CIDOB, la Fundación Olof Palme, la Asociación para las Naciones Unidas en España, la Cátedra UNESCO-Escola de Pau, el ACNUR - Comité Catalán de Ayuda a los Refugiados, Amnistía Internacional, la Fundación Solidaritat UB y la Fundación Comín, con importes anuales en 2003 de 210.355 €-; en 2004 de 234.050 €; y en 2005 de 335.050 €. Cantidades todas ellas importantes, que además han ido en incremento.

Se constata de nuevo la existencia por parte de la Diputación de procedimientos poco transparentes, razón por la cual convendría disponer de más información sobre cómo se ha distribuido este dinero, por entidad y concepto.

3.4 Las líneas estratégicas de la Diputación de Barcelona.

Más de la mitad de la AOD de la Diputación se canaliza a objetivos de desarrollo y, en esta línea, las acciones orientadas a gobernabilidad son las que más recursos concentran (2003: 70,20%; 2004: 73,01%; 2005: 49,72%; 2003-05: 61,03%), a pesar del descenso del año 2005 en relación con los años anteriores (este año se produjo una mayor diversificación de los recursos destinados a desarrollo). En esta línea destacan los proyectos orientados a la equidad de género (11,60%) y a los de apoyo a los derechos sociales básicos (8,75%).

En la línea de desarrollo, las acciones de mejora de la capacidad productiva y la ocupación han sido las que han recibido más recursos en segundo lugar (2003: 18,07%; 2004: 7,73%; 2005: 6,31%; 2003-05: 10,37%).

En cambio, se debe señalar la escasa orientación de proyectos vinculados a fomentar los derechos sociales básicos (un 2,94% de la AOD de 2003-05) y ningún proyecto para la construcción de paz.

Por lo que respecta al ámbito de la ayuda humanitaria, únicamente se ha destinado el 2,06% de la AOD de 2003-05.

En cuanto a educación y capacidades, esta es la segunda línea estratégica a la que la Diputación destina más recursos (2003: 33,99%; 2004: 37,77%; 2005: 35,75%; 2003-05: 35,85%) y además de ésta, incrementar el alcance de las acciones de educación y solidaridad es la que se lleva la mayor parte (66,54%).

3.5 La orientación geográfica de la Diputación de Barcelona.

La AOD de la Diputación de Barcelona muestra una alta concentración regional hacia América Latina (el 83,48%) y, específicamente América Central (62,22%). En segundo lugar, destaca el Magreb, con un 15,22%; únicamente el 1,09% de la AOD tiene el África Subsahariana como destinación.

Por países, si bien se han apoyado proyectos en 17 países, hay una fuerte acumulación de los recursos en pocos de ellos: el 55,34% es para el Salvador, Nicaragua y Marruecos; porcentaje que aumenta hasta al 73,39%, si añadimos Guatemala y Uruguay, y hasta un 83,76%, con Cuba y Honduras. Sólo el 2,35% es para los PMD, en concreto, Gambia, Mauritania y Senegal.

Desde la perspectiva de las recomendaciones internacionales de los Objetivo del Milenio, al priorizar las acciones de desarrollo en los países más pobres, los datos obtenidos muestran una clara preponderancia de países de renta media. En este sentido, no podemos hablar más que de una muy baja calidad de la AOD de la Diputación por lo que respecta al cumplimiento de los compromisos internacionales.

4. La AOD del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

Según señala el FCCD, esta es una organización formada por los ayuntamientos catalanes y otras organizaciones municipalistas (diputaciones, consejos comarcales y mancomunidades), que destinan una parte de su presupuesto a financiar acciones de cooperación al desarrollo y de solidaridad con los pueblos de los países más desfavorecidos. Es, sin duda, otro de los grandes actores catalanes de la AOD, desde la perspectiva de la cooperación local.

El FCCD gestiona de forma conjunta los recursos económicos aportados por las instituciones asociadas, hecho que permite unificar los criterios de análisis y evaluación de los proyectos y disponer de un equipo técnico de especialistas que faciliten un seguimiento coordinado de los proyectos financiados, y superar la dispersión de esfuerzos, las duplicidades y las limitaciones técnicas y económicas de muchos ayuntamientos.



Actúa como instrumento de coordinación de los esfuerzos de los ayuntamientos catalanes, en los casos de actuaciones en situación de emergencia y especialmente en la post-emergencia y reconstrucción, como ha sido el caso de las campañas por Irak e Irán de los años 2003 y 2004, y por el terremoto de Al-Hoceima, al Norte del Marruecos, en 2004.

Promueve, con sus actuaciones, tanto en nuestro país como en los países desfavorecidos, la creación y la consolidación de una sociedad civil activa y comprometida con los valores del desarrollo humano y los derechos humanos, a partir de la financiación de proyectos que priorizan la participación directa de la población beneficiaria y el apoyo a acciones de sensibilización y educación realizados por las asociaciones del nuestro país.

Quiere ser la voz conjunta de los ayuntamientos catalanes comprometidos con la cooperación al desarrollo y la solidaridad, frente a otras instituciones nacionales, estatales e internacionales, y reivindicar el rol relevante que tienen actualmente las administraciones locales en la promoción de la cooperación descentralizada en el Norte y en el desarrollo local del Sur.

Institucionalmente, es la agencia de cooperación de los municipios de Cataluña y por este motivo es su interlocutora, tanto en el ámbito estatal -con presencia, de acuerdo con la ley española de cooperación internacional (Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo), en la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo- como en el ámbito catalán -con la presencia, de acuerdo con la ley catalana de cooperación (Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo), en la Comisión de Coordinación con los Entes Locales y en el Consejo de Cooperación al Desarrollo-. Además, en el ámbito local, tiene suscritos convenios con la ACMC (Asociación Catalana de Municipios y Comarcas) y la FMC (Federación de Municipios de Cataluña), de la que, además, es miembro de su ejecutiva.

El FCCD define así su visión de la solidaridad: "La solidaridad no es sólo una cuestión económica, sino un compromiso político y ético con el Sur. Es por este motivo que se promueve el compromiso político con mociones de defensa de los derechos humanos, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y la promoción de un nuevo orden económico internacional (...)

Entre sus objetivos, el FCCD señala: "-Administrar y gestionar los fondos económicos librados a la asociación para proyectos de ayuda al Tercer Mundo. -Promover una cooperación descentralizada que incida en el desarrollo integral de personas y comunidades del Sur y en la prevención de conflictos, que aporte soluciones de base a las sociedades afectadas. -Brindar apoyo a la creación de un clima de opinión favorable a la promoción de un nuevo orden económico internacional. -Estimular la participación ciudadana mediante campañas informativas adecuadas. -Promover el compromiso político y ético con el Sur con mociones de defensa de los Derechos Humanos y de los derechos de los pueblos. -Colaborar con el fin de conseguir que la destinación mínima del 0,7% del PIB a los países subdesarrollados sea una realidad (...)".

Como hemos hecho con los otros actores, en las siguientes páginas se analizará la evolución cuantitativa de su contribución a la AOD catalana durante el período de 2003-05, sus orientaciones geográficas y sectoriales, así como sus estrategias.

4.1 La evolución cuantitativa de la AOD del FCCD.

El examen de la AOD del FCCD desde el punto de vista cuantitativo (Tabla 18) muestra, en primer lugar, una importante aceleración de la evolución de sus ingresos anuales

Tabla 18. Evolución cuantitativa de la AOD del FCCD y de sus socios ayuntamientos

Año	Ingresos totales	Evolución anual	Ayuntamientos socios	Evolución anual
Año 2000	3.731.573,20 €		206	
Año 2001	3.882.700,72 €	4,05%	220	6,79%
Año 2002	4.014.807,98 €	3,40%	238	8,18%
Año 2003	4.536.823,51 €	13%	241	1,26%
Año 2004	5.032.302,09 €	10,92%	253	4,98%
Año 2005	5.991.078,28 €	19,05%	258	1,97%
Período 2003-05	**15.560.203,00 €**	**32,05%**		**7,05%**

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de las *Memòries del FCCD 2003, 2004 y 2005* y página web, http://www.fonscatala.org

durante este período, con un incremento del 32,05% (2000-02: 7,59%). Durante el año 2005 llegó a gestionar casi seis millones de euros, hecho que lo convierte en el segundo actor de la cooperación catalana pública en lo que respecta a la movilidad de recursos.

De los 946 ayuntamientos de Cataluña, sólo el 27,27% son socios del FCCD. De este total catalán, 319 ayuntamientos[36] han efectuado acciones de cooperación, de las que el 80,87% forman parte del FCCD. Por lo tanto, la gran mayoría de los ayuntamientos que hacen cooperación tienen una vinculación con el FCCD. No obstante, la evolución del número de ayuntamientos socios muestra una tendencia a la desaceleración: mientras en el período 2000-02 el FCCD creció un 15,53%, entre 2003 y 2005 sólo lo hizo en un 7,05%.

Dada la destacada capacidad de movilizar recursos financieros de los ayuntamientos y otros actores catalanes que hacen cooperación y como agencia de cooperación de los municipios de Cataluña, sorprende la inexistencia, por parte del FCCD, de una previsión de escenario económico para los próximos años que pueda posibilitar cierta planificación estratégica.

4.2. Las líneas estratégicas de la cooperación del FCCD.

Las líneas estratégicas del FCCD muestran una realidad muy diferente a la planteada por la Diputación de Barcelona. De un lado, la mayor parte de sus recursos están dirigidos a promover proyectos de desarrollo en el Sur (78,50%), frente a un 5,67% orientado a acciones de sensibilización; del otro, el apoyo a campañas de emergencia y ayuda humanitaria supone el 15,82% de sus recursos. Por lo que respecta a la línea de desarrollo, destaca la incidencia en proyectos de desarrollo local y en proyectos de codesarrollo (el FCCD, en Cataluña, está liderando el apoyo a proyectos de cooperación con la iniciativa de colectivos de inmigrantes).

En términos generales, el FCCD muestra una tendencia a distribuir sus recursos en múltiples proyectos. De hecho, el incremento del 32,05% de sus ingresos en este período se ha traducido en un incremento del 35,48% de los proyectos financiados (2003: 186 proyectos; 2004: 212; 2005: 252). Esto implica, como ya hemos visto en otros actores de la AOD, el riesgo de la dispersión de las acciones.

> **La mayor parte de los recursos del FCCD están dirigidos a promover proyectos de desarrollo en el Sur (78,50%), frente un 5,67% que son para acciones de sensibilización y el 15,82% para campañas de emergencia y ayuda humanitaria.**

Estos datos y tendencias nos invitan a la reflexión crítica sobre algunas cuestiones, como su rol en tanto que agencia de cooperación de los municipios de Cataluña, que más bien parece de repartidora de fondos públicos, dirigidos a múltiples microproyectos dispersos y, en la mayoría de los casos, sin ninguna conexión entre ellos. La opción del FCCD de distribuir sus recursos en proyectos puntuales de cooperación, inclina a pensar que la dedicación se centra más en ofrecer respuestas de carácter meramente asistencial, que en hacer propuestas a medio y largo plazo, dirigidas a aspectos más estructurales y que pueden posibilitar procesos de desarrollo más sostenibles.

Por otro lado, nos preguntamos si no sería más conveniente generar un proceso de reflexión interna, como lo hizo la Diputación de Barcelona, sobre qué rol específico puede aportar el FCCD en el campo de la cooperación al desarrollo desde el mundo local, teniendo en cuenta los cambios que han experimentado últimamente los actores de la cooperación catalana. Además, como también se ha señalado para el caso de la Diputación, sería necesario establecer mecanismos de coordinación ad hoc con los diferentes actores de la cooperación municipalista.

El FCCD tiene un reto que enfrentar en los próximos años: clarificar qué rol quiere jugar en la cooperación local y -si se denomina 'agencia de cooperación de los municipios de Cataluña'- disponer de un plan estratégico para su cooperación que indique, además de un escenario económico, sus prioridades sectoriales y geográficas, los instrumentos concretos a desarrollar y los mecanismos de coordinación y participación entre los diferentes actores de la cooperación catalana.

4.3. La orientación geográfica de la cooperación del FCCD.

En primer lugar, vemos que la mitad de los proyectos financiados se han destinado a América Latina, donde el área de Centroamérica, México y el Caribe ha significado el 33,22%; en segundo lugar, destaca el África Subsahariana con el 18,30%.

[36] FCCD, *2n Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud 2000-02*, pág. 13.



Por lo que respecta a los importes consignados para el año 2004, se observa una mayor proporción hacia Centroamérica, México y el Caribe (con el 40,31% de los recursos), seguido, por orden descendiente, de América del Sur (22,04%), África Subsahariana (21,50%) y El Magreb (12,90%).

Con estos datos, en comparación con la Diputación, el FCCD muestra una mayor orientación a dar apoyo a proyectos de los países más empobrecidos: el 25,07% de sus proyectos en el período del 2003-05 se han orientado a los PMD.

> Con el Plan director del Ayuntamiento de Bcn 2006-2008, se cuenta con una herramienta de planificación estratégica prurianual y una guía para su concreción que permite planificar la implementación de la política de cooperación para el desarrollo.

El destino de los proyectos de cooperación en el Sur que fomenta el FCCD se caracteriza, sin embargo, por una gran dispersión geográfica. El 80% de los proyectos aprobados en el período 2003-05 se han distribuido entre 19 países. Lo ideal sería disponer de líneas estratégicas con el fin de priorizar las zonas geográficas/países, así como estrategias sectoriales por zonas geográficas/países, en coordinación, como mínimo, con otros actores de la cooperación catalana.

5. La AOD del Ayuntamiento de Barcelona.

En este capítulo destacamos la cooperación hecha por el Ayuntamiento de Barcelona durante el período del 2003 a 2005. El ánimo -como en el estudio realizado con los otros actores- es extraer datos para generar un debate crítico y constructivo que posibilite una mejora en la calidad de la AOD de esta administración.

Con esta finalidad nos fijaremos en las siguientes variables: la evolución del marco institucional de la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Barcelona y su posible influencia en el tipo de cooperación que realiza; el contenido del primer Plan Director de Cooperación Internacional y Solidaridad 2006-2008 del Ayuntamiento de Barcelona); la evolución cuantitativa de su AOD; y su distribución geográfica y sectorial.

5.1.La evolución del marco institucional de la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Barcelona.

a) Cambios producidos a raíz de las elecciones municipales de mayo de 2003.

A principios de 2004, la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento entró en un proceso de reformulación política e institucional, en un intento de replantear el modelo de cooperación hacia el que se quería encaminar.

A raíz de esto, se ha iniciado un proceso de unificación administrativa, con el fin de simplificar la gestión. En este momento sólo una regiduría - la Regiduría de Cooperación-, que depende de la Alcaldía, aglutina la Dirección de Cooperación y Solidaridad y la Comisión Barcelona Solidaria.

Pero, además de este ámbito en el que tienen lugar diferentes actuaciones de cooperación a iniciativa de la sociedad civil de Barcelona u otras instancias del Ayuntamiento, también la Dirección de Relaciones Exteriores promueve la proyección internacional de Barcelona, mediante tres líneas que responden a la voluntad de tener presencia y de influir en la Mediterránea, en Europa y en otras regiones del mundo:

a) Establecimiento de relaciones bilaterales, que incluyen hermanamientos y convenios con otras ciudades, principalmente europeas, mediterráneas y de América Latina.

b) El liderazgo de redes y organizaciones sectoriales y mundiales[37].

c) La participación y la promoción de programas de cooperación.

Por tanto, "la tarea de coordinación de cada una de estas actividades se ha asumido hasta ahora desde instancias separadas, y ha creado un modelo bicéfalo de gestión sin llegar a formar una actuación integrada de la cooperación internacional del Ayuntamiento de Barcelona"[38].

[37] Cabe señalar la nota expuesta en el *Llibre Blanc sobre la Cooperació Catalana (1a fase)*, cap. Ajuntament de Barcelona, Cap.2.1 Fonts d'informació analitzada, Informació no disponible: "(...) El Ayuntamiento mantiene una participación muy activa y aporta una buena parte de recursos económicos a un conjunto de redes que están relacionadas con aspectos que se circunscriben al ámbito de la gestión urbana: Med Urbs, Mercociudades, Red de ciudades del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), Associació Internacional Ciutats Educadores, Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Red de Pueblos y Ciudades por los Derechos Humanos, ...".
Por supuesto, sobre esta información relativa a las redes internacionales en las que participa el Ayuntamiento de Barcelona (algunas de las cuales con incidencia en temas de desarrollo) no se menciona en *Memòries del Programa Barcelona Solidària.*

[38] Conclusión extraída del *Llibre Blanc sobre la Cooperación Catalana (1a fase);* capítulo sobre el Ayuntamiento de Barcelona, Cap. 3: "Caracterització del model de cooperación de l'Ajuntament de Barcelona".

Otro hecho remarcable ha sido el trabajo de definir un Plan Director del Ayuntamiento de Barcelona de acuerdo con el compromiso electoral del mandato 2003-07. Hasta el momento no se había trabajado en una estrategia plurianual, sino que se realizaban propuestas anuales, que la Comisión Barcelona Solidaria presentaba al Comité de Gobierno del Ayuntamiento para su revisión y aprobación. El año 2004, el Consejo Municipal de Cooperación inicia la discusión sobre el primer guión del Plan Director de Cooperación Internacional y Solidaridad 2006-2008.

Se valora de forma muy positiva que un ayuntamiento haya hecho el esfuerzo de disponer de un plan estratégico para su cooperación, con un carácter plurianual.

Asimismo, los presupuestos del Distrito-11 y de la Regiduría de Cooperación se funden con el fin de centralizarlos en un solo epígrafe (Barcelona Solidaria). Se eliminan las subvenciones para la convocatoria de los proyectos procedentes de entidades municipales (año 2006) y sólo se mantiene la convocatoria pública para ONG y otras entidades no públicas de la ciudad.

b) Perspectivas de futuro en la gestión.

Con la aprobación del Plan Director del Ayuntamiento de Barcelona 2006-2008, se cuenta con una herramienta de planteamiento estratégico plurianual y una guía para su concreción que permite planificar la implementación de la política de cooperación para el desarrollo de cara a los próximos años. Por su importancia lo analizaremos con más detalle en el próximo apartado.

También es de destacar el hecho que los proyectos de cooperación directa, que se van ejecutando en un principio a través de propuestas presentadas por los distritos/sectores, toman cada vez mayor protagonismo con el impulso dado desde la Dirección de Cooperación Internacional y Solidaridad.

Pensamos que uno de los retos que se le plantean al Ayuntamiento en este esfuerzo de ir avanzando hacia un mayor control y capacidad de decisión política en el marco de la cooperación al desarrollo, es disponer de una estructura que permita concentrar las competencias y hacer una política de cooperación formulada a priori. Esto evitaría continuar con la inercia de sectores, institutos y ámbitos municipales que presentan sus proyectos, sin ninguna visión global del tipo de cooperación en el cual se quiere incidir.

5.2.El Plan Director de Cooperación Internacional y Solidaridad 2006-2008 del Ayuntamiento de Barcelona[39].

Este Plan Director se elaboró en un proceso participativo con la ayuda de expertos de la UAB. Se partió de un diagnóstico previo, efectuado mediante dos talleres, en los que participaron tanto actores municipales como sociedad civil.

Los objetivos estratégicos que finalmente se han fijado son:

- Fomentar las capacidades institucionales.
- Fomentar las capacidades humanas y sociales.
- Fomentar y reforzar la construcción de la paz y la cultura de los derechos humanos en las ciudades.
- Fomentar y reforzar la tarea de sensibilización y educación de la ciudadanía, y de los diversos actores presentes en la ciudad.

El Plan Director del Ayuntamiento Barcelona ha establecido tres modalidades de actuación, con los siguientes porcentajes de asignación presupuestaria:

1) la cooperación para el desarrollo de iniciativa municipal directa, con el 25%;
2) la cooperación para el desarrollo de iniciativa municipal concertada con otros actores, con el 10%;
3) la cooperación para el desarrollo por iniciativa de entidades privadas no lucrativas, con el 60%.

También se desarrolla la ayuda humanitaria y de emergencia, que se coordina en el marco del Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, y cuenta con una asignación del 2,5%. El mismo porcentaje se destina para la evaluación y la gestión de programas.

En relación con la modalidad 3) de cooperación a iniciativa de entidades privadas no municipales, se especifican dos programas a desarrollar: a) el programa de desarrollo en países del Sur, mediante programas plurianuales (60% de los recursos de esta modalidad) y los proyectos anuales (con el 20% de los recursos); b) el programa de sensibilización, fomento

[39] Los contenidos de este apartado se basan en un extracto del Plan Director de Cooperación Internacional y solidaridad 2006-2008 del Ayuntamiento de Barcelona, editado por la Dirección de Servicios y Cooperación Internacional.



de la solidaridad y la educación para el desarrollo (con 20% de los recursos).

De igual forma, se han establecido algunas prioridades sectoriales y geográficas. En lo que respecta a las prioridades sectoriales y temáticas, se opta por criterios generales que se perseguirán de forma transversal y que se concretan en: el fortalecimiento de las capacidades sociales, humanas, institucionales y democráticas de las administraciones locales; el fomento del municipalismo, la democracia y la participación; el fomento de los procesos de paz, de los derechos humanos y de los procesos de autogobierno; el fortalecimiento de la perspectiva de género y la investigación para la equidad entre mujeres y hombres; y la promoción de la sostenibilidad.

Uno de los retos que se le plantean al Ayuntamiento es disponer de una estructura que permita concentrar las competencias y hacer una política de cooperación formulada a priori.

Respecto a las prioridades geográficas, apuntar que se diferencian según la modalidad de actuación. Para las modalidades de cooperación directa y de cooperación concertada, se consideran prioritarias las ciudades del Mediterráneo oriental y occidental, y de América Latina. Para la modalidad de cooperación a iniciativa de entidades privadas no lucrativas, se consideran prioridades: los países menos desarrollados (particularmente, el África Subsahariana y, eventualmente, zonas y/o ciudades de América Latina que no tengan prioridades por razones geográficas estrictas), zonas y países del Mediterráneo (Magreb, Palestina, Sahara y Balcanes), y países de América Latina (Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Colombia).

Tabla 19. Evolución cuantitativa de la AOD del Ayuntamiento de Barcelona (2000 - 2008)

Período 2000-2008(*)	AOD Total	Variación interanual (en %)
Año 2000	3.213.979,00 €	1,3%
Año 2001	3.627.730,00 €	12,9%
Año 2002	3.944.188,00 €	8,7%
Período 2000-02	**10.785.897,00 €**	**22,72%**
Año 2003	4.090.865,57 €	3,71%
Año 2004	4.262.313,00 €	4,19%
Año 2005	5.319.159,03 €	24,79%
Período 2003-05	**13.672.337,00 €**	**30,02%**
Año 2006	6.000.000,00 €	12,80%
Año 2007	7.000.000,00 €	16,66%
Año 2008	8.000.000,00 €	14,28%
Período 2006-08	**21.000.000,00 €**	**33,33%**

(*) El período de 2006 a 2008 corresponde a previsiones indicadas en el Plan Director de Cooperación Internacional y Solidaridad 2006-2008 del Ayuntamiento de Barcelona.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las *Memòries del Programa Barcelona Solidària* y el *Plan Director 2006-2008 del Ayuntamiento de Barcelona.*

Finalmente, cabe destacar la determinación de un horizonte presupuestario, con un escenario global de crecimiento y reparto según las modalidades y los años de ejecución (los presupuestos globales previstos son, 2006: 6.000.000 €; 2007: 7.000.000 €; y 2008: 8.000.000 €).

Se valora de forma muy positiva que un ayuntamiento haya hecho el esfuerzo de disponer de un plan estratégico para su cooperación, con un carácter plurianual. No obstante, hubiera sido muy deseable su coordinación con otros actores de la cooperación local -como, la Diputación de Barcelona y el FCCD. Por otro lado, tanto los objetivos estratégicos como la priorización sectorial y geográfica, resultan demasiado genéricos y se echan en falta indicadores específicos para evaluar el grado de cumplimiento del Plan.

5.3 La evolución cuantitativa de la AOD del Ayuntamiento de Barcelona.

A partir del análisis cuantitativo de la AOD del Ayuntamiento de Barcelona durante el período 2003 a 2005 (Tabla 19), se observa un crecimiento moderado, por lo que respecta a la evolución de los recursos destinados a cooperación, pero también una tendencia a incrementar la variación en positivo respecto a los años anteriores.

Las previsiones del Plan Director del Ayuntamiento Barcelona para el período 2006-2008 muestran una consolidación del incremento anual de un millón de euros, hasta llegar en 2008 a 8.000.000 €.

Para ver, al detalle, en qué se traduce esta aportación económica, a continuación se analizaran los instrumentos utilizados para canalizar los recursos, el tipo de actividades financiadas y su distribución geográfica y sectorial.

5.3.1. El supuesto 0,7% del Ayuntamiento.

Para empezar, nos gustaría recalcar, como ya hemos ido señalando a lo largo de este artículo, las recomendaciones de

Intermón-Oxfam en sus informes sobre la AOD española, cuando exige un compromiso de las diferentes administraciones locales y autonómicas para que destinen el 0,7% de su presupuesto.

El Ayuntamiento de Barcelona dice que ya se alcanza el 0,7%. No obstante, este 0,7% lo calcula según los ingresos propios municipales conseguidos a través de los impuestos directos e indirectos.

Si calculamos el porcentaje que destina el Ayuntamiento a cooperación para el desarrollo según su presupuesto (Tabla 20), en 2004 obtenemos una cifra del 0,23% y en 2005, del 0,28%; ambas alejadas aún del 0,7%. Para cumplir este porcentaje debería haberse destinado: en 2004, 12.880.305,44 € (y no los 4.262.313 €); y en 2005, 13.071.373,73 € (y no los 5.319.159,03 €).

Es importante retener estos datos y conceptos, puesto que, si bien el escenario económico previsto en el primer Plan Director del Ayuntamiento (2006-2008) se prevé incrementar en un millón de euros el presupuesto anual, esta cifra no es suficiente para que en el año 2008 se alcance el 0,7%.

Por tanto, consideramos que sería recomendable para el nuevo Plan Director fijar, explícitamente, el compromiso de llegar al 0,7% del presupuesto total de esta administración.

5.3.2. Las principales modalidades de ejecución.

Para canalizar su AOD, el Ayuntamiento utiliza tres modalidades de ejecución: a) la cooperación directa, b) la cooperación a iniciativa de las ONG de Barcelona y c) el otorgamiento de subvenciones directas.

Si bien es cierto que se establecen relaciones con determinadas ciudades a través de convenios y hermanamientos, y se aprovechan y sirven para iniciar acciones de cooperación, no hay una formalización de la política exterior del Ayuntamiento y la cooperación al desarrollo que lleva a cabo.

a) Cooperación directa.

La cooperación directa, oficialmente reconocida, incluye tanto la que hacen los sectores y ámbitos municipales, como la que realiza el Distrito 11.

En cifras globales, el conjunto de la cooperación directa, oficialmente reconocida, ha significado el 30% de financiación destinado a cooperación al desarrollo a lo largo de 1994-2004, es decir, unos 10,8 millones de euros. En su evolución más detallada, observamos como se ha mantenido bastante estable - cerca del millón de euros- durante el período del 1994 a 2003; se ha situado en 1,5 millón de euros el 2004; y alcanza los 2,2 millones de euros, el 2005. Parece que a partir de 2004 hay una tendencia a incrementar financieramente la cooperación directa del Ayuntamiento de Barcelona.

Como establece la propia normativa reguladora, se trata principalmente de financiación de proyectos de cooperación, más que iniciativas de promoción de la solidaridad ciudadana (con una media anual de 241.000 euros, durante el período 1994-2003). Pero a partir de 2004 se modifica esta tendencia: aumentan los fondos de iniciativa municipal para el fomento de la solidaridad, y alcanza los 600.000 euros. Esta cifra se mantiene el año siguiente.

La Dirección Técnica de Solidaridad y Cooperación canaliza, desde el año 2004, una parte creciente de los recursos de cooperación directa (57,88%), que alcanza el 73,36% en 2005. Este fenómeno responde a la voluntad de conducir la cooperación municipal hacia un modelo más centralizado y coordinado (rol que asume la Dirección Técnica de Solidaridad y Cooperación) y que hace que, desde el año 2004, no

Tabla 20. El supuesto 0,7% del Ayuntamiento de Barcelona

	Año 2004	Año 2005
AOD del Ayuntamiento de Barcelona	4.262.313,00 €	5.319.159,03 €
Presupuesto TOTAL del Ayuntamiento de Barcelona	1.840.043.634,00 €	1.867.339.104,00 €
% sobre presupuesto total	0,23%	0,28%
AOD del Ayuntamiento SI CUMPLIERA EL 0,7%	12.880.305,44 €	13.071.373,73 €
Déficit existente para conseguir el 0,7% según presupuesto	8.617.991,44 €	7.752.214,70 €

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos facilitados por la Dirección de Cooperación y Solidaridad.



se contabilice ningún recurso de cooperación del Distrito 11 y de la Dirección de Relaciones Internacionales.

Un 59% de los países a los que va dirigida la cooperación del Ayuntamiento de Barcelona tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio y sólo el 12% lo tienen bajo.

Según este modelo de cooperación directa, se da el caso que los mismos organismos que definen y convocan las subvenciones de proyectos, presenten propuestas para ser financiadas a través de la convocatoria pública. Se aplica a los departamentos municipales la misma lógica de presentar acciones puntuales, como si se tratara de "ONGD municipales". No obstante, el tratamiento de los proyectos de cooperación municipal difiere del de las entidades privadas en el procedimiento formal. En este sentido, de acuerdo con la normativa reguladora, los proyectos municipales sólo requieren una justificación económica del proyecto financiado, sin necesidad de un informe de actividades.

También conviene decir que el hecho de que sean proyectos de iniciativa municipal no significa que todos compartan una determinada estrategia de acción, sino que, en muchos casos, se refieren a iniciativas autónomas, con una especial sensibilidad hacia un país o sector.

Algunas conclusiones que podemos extraer son que la cooperación de iniciativa municipal se define por una marcada separación entre las diferentes instancias que la gestionan y que esto es el resultado de una cierta desconexión entre la cooperación de contenido político, liderada desde la Dirección de Relaciones Internacionales, y la cooperación que se hace desde la financiación y la gestión de proyectos del Programa de Barcelona Solidaria.

Si bien es cierto que las relaciones que se establecen con determinadas ciudades, a través de convenios y hermanamientos, se aprovechan y sirven para iniciar acciones de cooperación desde otras instancias, también lo es el hecho que no hay una formalización de las relaciones entre la política exterior del Ayuntamiento y la cooperación al desarrollo. No será hasta el año 2004, cuando se entre en la fase de replantear el modelo de cooperación municipal que se quiere y la estructura institucional con que se ha de dotar.

b) Cooperación a iniciativa de entidades.

Las entidades de Barcelona acceden a la financiación municipal a través de la convocatoria pública de proyectos. La subvención para cooperación, sensibilización y apoyo a infraestructura de ONG supone, de una manera constante desde el inicio del Programa Barcelona Solidaria (1994), el 70% del presupuesto de cooperación. Esto ha supuesto llegar a la cantidad de unos 25 millones de euros durante el período 1994-2004. La evolución muestra una tendencia a la alza en términos corrientes, a excepción del año 2004, que disminuye en un 13,75% respecto al año anterior. De forma relativa, durante el período 2004-05 se observa un decrecimiento en esta línea: un 61% en 2004, hasta llegar al 51,01%, en 2005.

c) Subvenciones directas.

Conviene mencionar que el tratamiento de las subvenciones directas en las *Memòries de Barcelona Solidaria* aparece de manera irregular y no siempre se pueden identificar los proyectos que se han beneficiado de esta modalidad. Por ejemplo, aunque se cuenta con los totales, en volumen de recursos y número de proyectos, de los años 1995 a 2000 (ambos incluidos) y del año 2003, no siempre se puede reconocer de qué proyectos se trata. En 2001, 2002 y 2004, además, no se pueden distinguir ni siquiera el número de proyectos financiados de manera directa. También se observa que, mientras entre el 1995 y el 2000 las subvenciones directas se contabilizan bajo el epígrafe B), de cooperación a iniciativa de entidades, durante los años 2001 y 2002 parece que queda incluido en el epígrafe A), de 'cooperación a iniciativa municipal'.

En este sentido, sería oportuna una mayor claridad sobre cómo se ejecutan las subvenciones directas y cuáles son los criterios para determinar su otorgamiento.

5.4 Distribución geográfica y sectorial.

a) Distribución geográfica.

La distribución geográfica es relativamente estable durante el período de 1994-2004. Entre los primeros lugares se encuentran las regiones con que se coopera desde el Distrito 11. Bosnia-Herzegovina, por si sola, ha recibido el 7,53% del dinero en proyectos de cooperación de todo el período. También están Colombia, Marruecos, Palestina o Cuba, que mantienen relaciones bilaterales con el Ayuntamiento.

Ahora bien, por regiones, sobre el total del período 1994-2004, el Ayuntamiento distribuye más de la mitad

de su ayuda en América Latina (31% a América Central y Caribe y 22% el resto del continente). África del Norte (con Oriente Medio) absorbe el 17% y África Subsahariana, el 13%.

Como elemento distintivo de la cooperación catalana figura la ayuda a los países de Europa del Este, que han recibido el 10%, mientras que Asia es prácticamente inexistente.

Finalmente, se debe remarcar que un 59% de los países a los que va dirigida la cooperación tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio y sólo el 12% de estos países lo tienen bajo.

b) Distribución sectorial.

Hay tres sectores que concentran el 54% de los recursos asignados a lo largo del período 1994-2004: desarrollo social, sanidad y educación. Estos coinciden con algunas de las prioridades sectoriales previstas en la normativa específica para la concesión de subvenciones municipales en el Programa Barcelona Solidaria, y que son: salud, alimentación, educación, vivienda, infraestructuras medioambientales básicas, servicios sociales y defensa de los derechos humanos.

No obstante, se da una constancia, aunque de un año para otro hay una gran oscilación. Por ejemplo, desarrollo social detenta un fuerte incremento de hasta 700.000 € el año 1996, mientras el año 2000 parece que pierde importancia y llega a ser de 194.000 €, para volver a aumentar hasta 1.001.537 € en 2003. A partir del año 2004 desaparece la distinción entre desarrollo económico y desarrollo social, y se fusionan en desarrollo socioeconómico.

Se hace difícil captar cierta regularidad o coherencia a lo largo de todo el período y podría ser que la distribución sectorial fuera más dependiente del tipo de proyectos que las ONG presentan en un año, que no el resultado de una selección cuidadosa y de un impulso de los sectores que se quieren potenciar.

[40]Un ejemplo claro, que se ha manifestado en el primer Plan Director de la Cooperación de la Generalitat de Cataluña, ha consistido la dificultad por parte de la ACCD para garantizar una coherencia de la cooperación de la Generalitat hecha por los otros departamentos, en cuanto a garantizar las directrices señaladas en el Plan Director.

[41]También queremos destacar dos trabajos de análisis de la cooperación catalana que, muy probablemente durante el 2007, se publicarán: (1) 3r *Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud 2003-05*, efectuado por el FCCD y (2) *El Llibre Blanc de la Cooperació Catalana*, realizado por la Fundación CIDOB / Estudios por encargo de la Secretaría de Cooperación Exterior.

CONCLUSIONES

A lo largo de todo el texto ya se han ido mencionando algunas recomendaciones. No obstante, nos gustaría recalcar algunos elementos sobre los que creemos que es necesario reflexionar:

- La dificultad de hacer un análisis comparativo de la cooperación catalana realizada por los diferentes actores. Sería deseable poder consensuar la metodología de clasificación de algunos ítems clave en cooperación, como la clasificación sectorial, la tipología de los beneficiarios, la manera de contabilizar la contribución de la cooperación en relación con el presupuesto público, etc
- La carencia, en la mayoría de las memorias de cooperación, de información sobre los actores del Sur con los que se ha colaborado, así como el perfil de los beneficiarios.
- En relación con el anterior punto y de forma más genérica, el notable déficit de información (por no decir, en muchos casos, inexistente) sobre estudios de evaluación de la cooperación, efectuados según los diferentes actores, ámbitos sectoriales, zonas geográficas, etc. Informes que nunca o casi nunca se hacen públicos. Parece que aún se tiene una visión de la evaluación como una especie de descrédito de la cooperación hecha, si no es del todo positiva. Vemos necesario generar procesos de mayor confianza entre los diferentes actores de la cooperación catalana, que posibiliten percibir las evaluaciones como un medio de aprendizaje para mejorar la calidad de nuestra cooperación y para fortalecerla. En este sentido, es imprescindible la creación de canales para compartir esta información con todos los actores implicados.
- Se observa que la cooperación catalana está muy fragmentada en múltiples actores y proyectos, lo cual conlleva una dificultad de trabajar propuestas más coordinadas entre los diferentes actores públicos, actores públicos-ONGD y entre los mismos actores públicos[40].

Conviene plantearse algunos RETOS como la creación de un Observatorio de la Cooperación Catalana, que pueda garantizar un conocimiento de las diferentes iniciativas de cooperación que se están llevando a cabo en Cataluña y compartir metodologías de recogida de información para analizar esta cooperación. Este Observatorio, como portal de la cooperación catalana, podría impulsar diferentes iniciativas de aproximación entre los actores de la cooperación catalana, así como favorecer diferentes líneas de investigación orientadas a mejorar su calidad.

Este artículo -su Informe y otros documentos de análisis[41]- no pueden ser una puerta cerrada, sino una herramienta a partir



de la cual podamos conocer mejor la AOD catalana, para continuar, fortalecer y abrir nuevas vías que desde la sociedad civil se dirijan hacia la cooperación y el desarrollo. El objetivo final ha de ser la oportunidad de generar debates y concretar acciones entre los diferentes actores de la cooperación catalana, tanto públicos como privados, con el fin de mejorar nuestro trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PARA EL ANÁLISIS DE LA AOD DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

a) Legislación
Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo. DOGC Núm. 3557 - 11/01/2002.
Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Ley Sección quinta. Creación de la ACCD (Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo). DOGC Núm. 3791, de 31/12/2002.
Decreto 105/2003, de 15 de abril, por el cual se regulan los órganos de coordinación y colaboración y los órganos consultivos de la Ley 26/2001, de cooperación al desarrollo. DOGC Núm. 3869, de 23/04/2003.
Decreto 236/2003, de 8 de octubre, por el cual se aprueban los estatutos de la ACCD. DOGC Núm. 4031, de 16/12/2003.
Resolución 1699/VI, de 19 de febrero de 2003, sobre el Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006. DOGC Núm. 3872, de 28/04/2003.
Resolución 351/VII, de 23 de marzo de 2006, sobre la revisión del Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006. DOGC Núm. 4599, de 23/03/2006.
Resolución GAP/929/2006, de 8 de marzo, por la cual se da publicidad al acuerdo de Gobierno de 28 de febrero de 2006, por el cual se aprueba el Plan Anual de Cooperación al Desarrollo para el 2006. DOGC Núm. 4425, de 10/04/2006.
Decreto 109/2003, de 15 de abril, por el cual se regula el Registro de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo que prevé la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo. DOGC Núm. 3870, de 24/04/2003.
Decreto 101/2005, de 31 de mayo, del Consejo Catalán de Fomento de la Paz. DOGC Núm. 4397, de 2/06/2005.
Ley 21/2003, de 4 de julio, de Fomento de la Paz. DOGC Núm. 3924, de 14/07/2003.
Decreto 168/2004, de 10 de febrero, de reestructuración parcial de diversos departamentos de la administración de la Generalitat de Cataluña.
Decreto 197/2005, de 30 de agosto, por el cual se crea el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia. DOGC Núm. 4460, d'1/09/2005.
Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la administración de la Generalitat de Cataluña, en relación con los órganos colegiados de la Generalitat de Cataluña.
DOGC Núm. 4543 - 03/01/2006. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. RESOLUCIÓN GAP/2/2006, de 2 de enero, de delegación de competencias del Secretario de Cooperación Exterior en el director de la ACCD.
b) Memòries Cooperació Catalana
Cooperació al desenvolupament. Memòria 2000/2001.
Cooperació Catalana. Memòria 2002.
Cooperació Catalana. Memòria 2003. A http://www.gencat.net/governacio-ap/cooperacio/docs/memoria2003.pdf
Cooperació Catalana. Memòria 2004. A http://www.gencat.net/governacio-ap/cooperacio/docs/memoria_2004.pdf
Revista Cooperació catalana.net (del núm. 1 abril 2005 al núm. 1 juliol 2006). A http://www.gencat.net/governacio-ap/cooperacio/revista_coopcatalana.html
c) Bases de las Convocatorias.
En http://www.gencat.net/governacio-ap/cooperacio/Bases-convocatories.htm
Any 2004
DOGC núm. 4226 – 27/09/2004. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas, ACCD. RESOLUCIÓN GAP/2509/2004, de 6 de agosto, por la cual se da publicidad al acuerdo de Gobierno de 22 de junio de 2004, por el cual se aprueba el Plan Anual de Cooperación al Desarrollo para el 2004. En http://www.gencat.net/gobiernoacio-ap/cooperación/docs/plan-coop-2004.pdf
DOGC núm. 4296 – 07/01/2005. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas, ACCD. RESOLUCIÓN GAP/3604/2004, de 29 de diciembre, de convocatoria de subvenciones destinadas a dar apoyo a determinadas actividades de cooperación al desarrollo, desarrollo y solidaridad internacional en el ámbito universitario y útiles para el conjunto de la cooperación catalana.
DOGC núm. 4292 – 31/12/2004. DURSI, Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación. RESOLUCIÓN UNI/3551/2004, de 16 de diciembre, por la cual se aprueban las bases y se abre la convocatoria de ayudas para la concesión de becas de cooperación internacional y desarrollo (DEBEQ 2004).
DOGC núm. 4154 – 15/06/2004. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/1687/2004, de 4 de junio, de convocatoria abierta de subvenciones destinadas a dar apoyo a determinadas actividades de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional, y de publicación de las bases. En http://www.gencat.net/gobiernoacio-ap/cooperación/docs/04178076.pdf
DOGC núm. 4154 – 15/06/2004. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/1688/2004, de 28 de mayo, de convocatoria de subvenciones destinadas a prestar apoyo a proyectos que realizan las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de cooperación al desarrollo, y la

solidaridad internacional y de publicación de las bases. En http://www.gencat.net/gobiernoacio-ap/cooperación/docs/04148073.pdf

Año 2005

DOGC núm. 4425 – 13/07/2005. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. RESOLUCIÓN GAP/2123/2005, de 28 de junio, por la cual se da publicidad al acuerdo del Gobierno de 22 de marzo de 2005, por el cual se aprueba el Plan Anual de Cooperación al Desarrollo para el 2005

DOGC núm. 4574 – 16/02/2006. DURSI. Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación. RESOLUCIÓN UNI/278/2006, de 9 de febrero, por la cual se abre la convocatoria de ayudas para la concesión de becas de cooperación internacional y desarrollo (DEBEQ 2005). En http://www.gencat.net/gobiernoacio-ap/cooperación/docs/DEBEQ_2005.pdf

DOGC núm. 4448 – 16/08/2005. ORDEN PRE/363/2005, de 3 de agosto, de aprobación de las bases para la concesión de subvenciones para proyectos que realizan las entidades juveniles en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional.

DOGC núm. 4441 – 4/08/2005. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ORDEN GAP/352/2005, de 28 de julio, por la cual se aprueban las bases de la convocatoria de subvenciones para organizaciones no gubernamentales en materia de acción humanitaria y se convocan las correspondientes al año 2005.

DOCG núm. 4507 – 10/11/2005. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/3140/2005, de 27 de octubre, de convocatoria de ayudas para la realización de recursos pedagógicos para el fomento de la educación para la paz, el desarrollo y la ciudadanía, y de aprobación de las bases reguladoras.

DOGC núm. 4439 – 2/08/2005 COPCA. RESOLUCIÓN CTC/23161/2005 de 27 de junio, por la cual se abre la convocatoria para la concesión de ayudas para el impulso de la participación de los agentes empresariales catalanes en la cooperación al desarrollo.

DOGC núm. 4381 – 10/05/2005. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/1401/2005, de 2 de mayo, de convocatoria ordinaria de subvenciones destinadas a prestar apoyo a proyectos que realizan las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional y de publicaciones de las bases.

DOGC núm. 4381 – 10/05/2005. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/1402/2005, de 29 de abril, de convocatoria de subvenciones destinadas a prestar apoyo a proyectos de construcción de paz que realizan las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la prevención y Gestión de conflictos violentos y/o armados y la rehabilitación y reconciliación posbélica y de publicación de las bases.

DOGC núm. 4381 – 10/05/2005. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/1403/2005, de 28 de abril, de convocatoria de programas de cooperación al desarrollo y de publicación de las bases.

Any 2006

DOGC núm. 4592 – 14/03/2006. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/575/2006, de 8 de marzo, de convocatoria ordinaria de subvenciones destinadas a prestar apoyo a proyectos que realizan las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y de publicación de las bases. En http://www.gencat.net/gobiernoacio-ap/cooperación/docs/bases_cooperación_2006.pdf

DOGC núm. 4592 – 14/03/2006. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/574/2006, de 8 de marzo, de convocatoria de subvenciones destinadas a prestar apoyo a proyectos de construcción de paz que realizan las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la prevención y gestión de conflictos violentos y/o armados y la rehabilitación y reconciliación posbélica, y de publicación de las bases. En http://www.gencat.net/gobiernoacio-ap/cooperación/docs/bases_paz_2006.pdf

DOGC núm. 4592 – 14/03/2006. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/576/2006, de 7 de marzo, de convocatoria de subvenciones destinadas a incrementar el alcance de los proyectos de educación, formación y sensibilización para el desarrollo y la solidaridad internacional en el ámbito no formal e informal y publicación de las bases. En http://www.gencat.net/gobiernoacio-ap/cooperación/docs/bases_sensibilitzacio_2006.pdf

DOGC núm. 4543 – 03/01/2006. RESOLUCIÓN GAP/2/2006, de 2 de enero, de delegación de competencias del Secretario de Cooperación Exterior en el director de la ACCD.

DOGC núm. 4574 – 16/02/2006. DURSI. (Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación). RESOLUCIÓN UNI/278/2006, de 9 de febrero, por la cual se abre la convocatoria de ayudas para la concesión de becas de cooperación internacional y desarrollo (DEBEQ 2005).

DOGC núm. 4599 – 10/04/2006. RESOLUCIÓN GAP/929/2006, de 8 de marzo, por la cual se da publicidad al acuerdo de Gobierno de 28 de febrero de 2006, por el cual se aprueba el Plan Anual de cooperación al desarrollo para el 2006.

DOGC núm. 4599 – 23/03/2006. RESOLUCIÓN 351/VII, de 23 de marzo de 2006, sobre la revisión del Plan director de cooperación al desarrollo 2003-2006.

DOGC núm. 4633 – 15/05/2006. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/1426/2006, de 10 de abril, por la cual se da publicidad a las subvenciones concedidas por la ACCD durante el año 2005.

DOGC núm. 4688 – 01/08/2006. RESOLUCIÓN PRE/2557/2006, de 12 de julio, de convocatoria de subvenciones para actuaciones de las organizaciones no gubernamentales catalanas destinadas a incrementar y fortalecer sus capacidades de acción y de incidencia.

DOCG núm. 4693 – 08/08/2006. Dep. de Economía y Finanzas. COPCA. RESOLUCIÓN ECF/2626/2006, de 14 de julio, por la cual se abre la convocatoria para la concesión de ayudas para el



impulso de la participación de los agentes empresariales catalanes en la cooperación al desarrollo.
DOGC núm. 4688 – 01/08/2006. RESOLUCIÓN PRE/2556/2006, de 20 de julio, de convocatoria de subvenciones para organizaciones no gubernamentales en materia de acción humanitaria.
DOCG núm. 4688 – 01/08/2006. RESOLUCIÓN PRE/2555/2006, de 21 de julio, de convocatoria de subvenciones destinadas a prestar apoyo a determinadas actividades de cooperación al desarrollo, desarrollo y solidaridad internacional en el ámbito universitario.
DOGC núm. 4696 – 11/08/2006. Dept. de la Presidencia. ORDEN PRE/405/2006 de 31 de julio, de aprobación de las bases para la concesión de subvenciones para proyectos que realizan las entidades juveniles en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional.
d) Resoluciones Convocatorias propias de la ACCD y conjuntas con otros organismos (2004-2006):
En http://www.gencat.net/governacio-ap/cooperacio/resultats_convocatories.html
DOGC Núm. 4633 – 15/05/2006. Dep. de Gobernación y Administraciones Públicas. ACCD. RESOLUCIÓN GAP/1426/2006, de 10 de abril, por la cual se da publicidad a las subvenciones concedidas por la ACCD durante el año 2005.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PARA EL ANÁLISIS DE LA AOD DE LA DIPUTACIÓN DE BARCELONA

A http://diba.es/solidaritat i http://diba.es/urbal
GABINETE DE RELACIONES INTERNACIONALES, *Ressenya d'activitats 2003*, edita Diputación de Barcelona.
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE RELACIONES INTERNACIONALES, *Ressenya d'activitats 2004*, edita Diputación de Barcelona.
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE RELACIONES INTERNACIONALES, *Ressenya d'activitats 2005*, edita Diputación de Barcelona.
GABINETE DE RELACIONES INTERNACIONALES.. Cooperació al Desenvolupament des del món local.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA EL ANÁLISIS DEL FCCD

En http://www.fonscatala.org
FCCD, *Memòria 2003.*
FCCD, *Memòria 2004.*
FCCD, *Memòria 2005.*
FCCD, *2n Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud.* 1a edició juliol 2003.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA EL ANÁLISIS DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *Memòria 2003 Programa Barcelona Solidària de cooperació internacional i ajut humanitari.*
AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *Memòria 2004 Programa Barcelona Solidària de cooperació internacional i ajut humanitari.*
AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *Memòria 2005 Programa Barcelona Solidària de cooperació internacional i ajut humanitari.*

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

SECRETARÍA DE COOPERACIÓN EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA, *Avaluació de l'aplicació del Pla director de cooperació al desenvolupament els anys 2003 i 2004*, Barcelona, 2005.
PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2003*. Ed. NU. A http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol
PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2004*. Ed. NU. A http://hdr.undp.org/reports/2004/espanol
PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2005*. Ed. NU. A http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol
MAESTRO, I, *Diagnòstic del Pla director (2003 – 2006): continguts, grau d'acompliment i propostes de canvi*. Dictamen tècnic ,encarregat per la Secretaria de Cooperació Exterior de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.
MAESTRO, I, PEINADO, J.M., *Elementos de discusión sobre la Cooperación para el Desarrollo en el capitalismo global, document Xenes*. Jornades d'Economia Crítica, Barcelona, març, 2006.
ARENJO, C.A; IZETA, D.; ARAMENDIA, C (coord.), *La AOD española en 2004. Seguimiento del Plan Anual de la Cooperación Internacional 2004*. Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Madrid, 2006.A http://www.aeci.es
GÓMEZ GIL, C., *La cooperación descentralizada en España: ¿Motor de cambio o espacio de incertidumbre?*. Políticas de creación 46. Cuadernos Bakeaz.
FANJUL, G. I GONZÁLEZ, C. (coord.), *La Realidad de la Ayuda 2002-2003. Una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional.* Ed. Intermón Oxfam, Barcelona, 2002.
FANJUL, G. I GONZÁLEZ, C. (coord.), *La Realidad de la Ayuda 2003-2004. Una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional.* Ed. Intermón Oxfam, Barcelona, 2003.
ARIAS, M. (coord.), *La Realidad de la Ayuda 2004-2005. Una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional.* Ed. Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.
ARIAS, M. (coord.), *La Realidad de la Ayuda 2005-2006. Una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional.* Ed. Intermón Oxfam, Barcelona, 2005.
DIRECCIÓ ESTRATÈGICA. MALÉ, JP (ESTUDIS) i RIBERA, J (CIDOB), *Llibre Blanc sobre la Cooperació Catalana*. Primera Fase: El model de finançament. Barcelona, Novembre 2004.
NU, *Objectius del Desenvolupament del Mil·leni*. A http://www.un.org/spanish/millenniumgoals
MAEC. SECI, *Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008.*. Aprobado en Consejo de Ministros de 28 de enero de 2005. A http://www.aeci.es

Los cambios en la cooperación pública catalana

Tono Albareda
Presidente de Cooperacció
Miembro de la Comisión de Género de la FCONGD.
Alfons Sancho
Miembro de la Comisión de Código Ético de la FCONGD.

El año 2006 se acaba. Esto nos permite tener una perspectiva de cómo ha ido evolucionando la cooperación pública catalana durante los últimos cuatro años. Ha sido éste un periodo rico en acontecimientos, cambios y comienzos de procesos. A pesar de este dinamismo no podemos descubrir claramente hacia dónde nos dirigimos y, por lo tanto, es un buen momento para hacer balance. El escenario actual no tiene mucho que ver con el que teníamos al comienzo de este nuevo siglo. Incrementos presupuestarios significativos, cambios continuos de responsables políticos, crisis en algunas instituciones, nuevas propuestas y un escenario internacional convulso nos tienen que hacer plantear qué queremos y cómo deben modificarse nuestros comportamientos para poder avanzar y conseguir desarrollar una cooperación comprometida y de calidad. Es por este motivo que debemos entender la cooperación pública no sólo como una fuente de financiación, sino como el compromiso y la expresión colectiva (pública) de los posicionamientos de la ciudadanía en materia de solidaridad internacional. No nos ha de preocupar únicamente el volumen de los recursos económicos públicos destinados a la cooperación al desarrollo, sino el conjunto de políticas internacionales de las diversas administraciones públicas catalanas, y la coherencia de las políticas locales e internas con los compromisos que Cataluña ha adquirido con la comunidad internacional.

1. Los Planes Directores.

El año 2003 se publicó el primer Plan Director de la Cooperación Catalana 2003-06 (DOGC nº 3.872-28/04/2003), aprobado por unanimidad en el Parlament y con el apoyo de todos los actores de la cooperación representados en el Consejo de Cooperación de la Generalitat de Cataluña. Ahora ya nos hemos acostumbrado a trabajar teniendo en cuenta las directrices que emanan de los diferentes planes directores, pero el Plan del 2003 fue el primero en el ámbito catalán y supuso un avance. De un lado, se mejoraba en transparencia y se ponía a disposición de todo el mundo un documento oficial donde constaban y se concretaban las prioridades geográficas y sectoriales, las principales líneas estratégicas y un escenario presupuestario. De otro, se consolidaba la implicación de los diferentes agentes catalanes en la definición de las políticas públicas de cooperación al desarrollo, mediante su participación en el Consejo de Cooperación y el reconocimiento de su papel en la elaboración, seguimiento y evaluación de estas políticas. A este Plan lo siguieron los planes anuales del 2004, 2005 y 2006, así como la elaboración del nuevo Plan Director 2007-2010, que se quedó a las puertas de su aprobación parlamentaria porque se convocaron elecciones anticipadas.

La existencia de estos planes ha supuesto cierta tendencia a la concentración de la presencia de la cooperación catalana en algunos países (cinco países reciben el 31% de la AOD de la Generalitat) y ha significado la apuesta por impulsar ciertos sectores (salud, gobernabilidad y la mejora del sector productivo, que concentran el 65% de la ayuda). También ha creado un espacio para la reflexión y para profundizar sobre cuál es el papel de la cooperación catalana en el escenario internacional actual. La propuesta del nuevo Plan Director ya habla de cooperación transformadora. Las líneas de trabajo sobre género y derechos humanos cobran una importancia significativa. Igualmente, se ha apostado por potenciar el ámbito estratégico de educación para el desarrollo y capacidades, al que se ha asignando un 15% de los presupuestos, cifra muy superior al 1% con el que actualmente trabaja la cooperación española. Pero, lo más importante son los planteamientos que introduce este nuevo Plan Director y la incorporación de nuevos instrumentos sobre los cuales se ha debatido poco, y sobre los que todavía no hay una cultura instalada, bien definida, en nuestro país. Aspectos como la relación con los organismos multilaterales de una cooperación como la nuestra no es algo fácil de definir. Cómo debemos incluir las nuevas tendencias de apoyo presupuestario y aproximación sectorial en nuestras políticas, es otro de los retos que también están sobre la mesa. La articulación con la AECI es un tema sobre el que se pasa de puntillas. Conviene además mencionar lo que se calla: la coherencia de políticas a nivel de acción exterior y la coherencia de lo que propone el Plan (sostenibilidad, géne-



ro, política agraria...) con las políticas públicas aplicadas en casa se despacha con un párrafo que no compromete a nada. Podríamos decir que la introducción de los planes directores y los planes anuales, están generando una nueva dinámica que, lejos de estar agotada, crea nuevos escenarios sobre los cuales es necesario debatir y establecer criterios.

La introducción de los planes directores y los planes anuales, están generando una nueva dinámica que, lejos de estar agotada, crea nuevos escenarios sobre los cuales es necesario debatir y establecer criterios.

La racionalización de las políticas de cooperación por medio de la elaboración de planes directores no ha sido patrimonio exclusivo de la Generalitat. El Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona, Hospitalet de Llobregat y otros ayuntamientos de Cataluña han decidido revisar las actuaciones de los últimos diez años. El fruto de esta valoración se ha plasmado en la elaboración de planes municipales que deberán guiar las políticas locales de cooperación los próximos años. Otras administraciones, como la Diputación de Barcelona, han preferido elaborar documentos de orientación sobre sus políticas de solidaridad (*La cooperació al desenvolupament des del món local. Document d'orientació i debat, 2004*[1]) y de otros, como el Ayuntamiento de Sant Boi del Llobregat, han decidido que las políticas de cooperación tenían que dejar de ser sectoriales y han llevado a cabo un plan transversal de cooperación y solidaridad, enmarcado en la decisión política de integrar de forma transversal diferentes políticas municipales (género, medioambiente, juventud, nueva ciudadanía...). Todavía es pronto para hacer una valoración de qué ha supuesto, o puede suponer, la incorporación de estos nuevos instrumentos de planificación para la mejora -cualitativa y cuantitativa- de nuestra cooperación. Lo que es innegable es que algo se está moviendo cuando se trata de definir las modalidades de cooperación, y debemos ser conscientes y posicionarnos frente a las nuevas propuestas.

2. La Generalitat de Cataluña.

Aunque hemos empezado valorando un instrumento de planificación, puesto que ha supuesto el primer cambio importante, tanto cronológicamente como cualitativamente, querríamos apuntar algunos hechos de las diferentes administraciones públicas, empezando por la Generalitat de Cataluña.

Dos hechos paralelos han transformado totalmente la realidad en el ámbito de la Generalitat. De una parte, el incremento y la modificación de la estructura presupuestaria y, de otra, la creación de la ACCD (Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo). Si el año 2003, la Generalitat de Cataluña disponía de casi 25 millones de euros en concepto de cooperación al desarrollo (el 44% de los cuales los aportaba y gestionaba los diferentes departamentos), el 2006 el presupuesto era de 57 millones de euros, la mayoría de los cuales provenían del presupuesto de la ACCD (77%). Este importante incremento presupuestario no se queda aquí, sino que, según la nueva propuesta del Plan Director, el presupuesto asignado a la cooperación al desarrollo para el año 2010 será de 121 millones de euros, siendo el 87% de aportación de la ACCD y, el resto, del conjunto de departamentos y entidades autónomas de la Generalitat de Cataluña. En cuatro años se ha duplicado la AOD del Gobierno de Cataluña y se prevé que vuelva a duplicarse en los próximos cuatro años. No entraremos a valorar qué significa en términos de ingresos corrientes incondicionados (la medida de solidaridad establecida por la Ley de Cooperación y Solidaridad de Cataluña) o sobre el tramo de PIB que nos corresponde, según la propuesta de Àngel Font (y que sería muy interesante debatir con otras persones expertas catalanas y europeas) para saber cómo estamos en relación al compromiso del 0,7% establecido por Naciones Unidas. Lo que sí es importante, es hacer una primera valoración de qué está suponiendo este importante incremento presupuestario y su estructura correspondiente.

Conviene destacar que nos estamos normalizando en relación al presupuesto, ya que es importante que el grueso de éste sea gestionado por un solo organismo. Si antes de 2003, el peso del presupuesto estaba distribuido en muchos departamentos, tras de la creación de la ACCD, la agencia ha asumido la mayor parte de estos recursos. Cuando los recursos eran menores, el actor principal de la cooperación catalana, tal como reconocía la ley, eran las ONGD, que recibían el apoyo de la administración y gestionaban casi el 80% de los fondos no aportados por los departamentos. Actualmente, el protagonismo se comparte entre la cooperación directa, las ONGD y las aportaciones a organismos multilaterales, que se llevan a cabo de forma muy fraccionada con más de diez organismos de Naciones Unidas.

Es difícil hacer una valoración de qué ha significado este incremento de recursos, la irrupción de nuevos actores o el impacto de la concentración de acciones en determinados países o sectores, ya que no se ha realizado una política de

[1] La cooperación al desarrollo desde el mundo local. Documento de orientación y debate.

En cuatro años se ha duplicado la AOD del Gobierno de Cataluña y se prevé que vuelva a duplicarse en los próximos cuatro años.

evaluación que aportara información sobre la nueva etapa que comienza. Es más, podríamos decir que han existido dificultades en la política informativa. Las memorias se publican con gran retraso, se han aprobado planes anuales pero no se ha elaborado informe alguno sobre los objetivos logrados, y todavía no hay una sistematización de los datos, motivo por el que pueden producirse grandes variaciones en función de los informes y se dificulta una valoración seria. Es necesario iniciar una política de evaluación, no con visión de control, sino como proceso de mejora que nos permita potenciar lo que hacemos bien y modificar las acciones en las que estamos errando.

El instrumento que permite manejar este volumen importante de fondos ha sido la ACCD que fue creada en octubre del 2003 con diez personas. Actualmente, cuenta con una plantilla de más de cincuenta personas y las incorporaciones a la estructura son continuas. Esto permite disponer de una estructura administrativa ágil, puesto que está sujeta al derecho civil, y consta de recursos humanos cualificados y motivados. Pero se presentan dos grandes problemas. De un lado, es difícil asimilar un crecimiento tan grande, más aún cuando no se ha elaborado ningún plan estratégico que oriente sobre la forma que éste debe seguir. De otro, la estructura inicial estaba adaptada para distribuir unos recursos que eran limitados. Ahora han crecido los recursos y también las funciones, pero todavía no se ha decidido el modelo adecuado, ni cuáles son las funciones propias, las ajenas y las que se pueden delegar. Las mismas personas pueden contribuir a la elaboración de políticas, a la distribución de recursos, a la ejecución de determinados proyectos, a la coordinación de actores o a desarrollar tareas de fiscalización. Todo ello es muy complejo, por no decir inviable, por lo que es necesario repensar el funcionamiento de una agencia muy reciente que se ha visto superada por la magnitud y la rapidez de los cambios. Cambios que han significado infinidad de novedades interesantes.

En cuatro años se ha duplicado la AOD del Gobierno de Cataluña y se prevé que vuelva a duplicarse en los próximos cuatro años (...). Es necesario repensar el funcionamiento de una agencia (ACCD) muy reciente que se ha visto superada por la magnitud y la rapidez de los cambios

Cataluña siempre ha dado la espalda al África Subsahariana. No hubo vinculaciones históricas, económicas o culturales. Lo que puede parecer una debilidad puede convertirse en una fortaleza, dado que puede significar el impulso a una cooperación que sigue unos criterios exclusivamente solidarios. Actualmente se dedica el 15% de los recursos de la Generalitat a esta área, donde destacan el importante apoyo a Mozambique y a los sectores de salud y educación. Seguramente, en virtud de las características de la cooperación catalana, en esta área no es necesaria una concentración geográfica ni sectorial, sino que conviene prestar apoyo a las iniciativas de interés. No obstante, sería importante favorecer las experiencias de codesarrollo y favorecer el desarrollo rural, base del desarrollo del África Negra. Además podría favorecerse la cooperación Sur-Sur y facilitar los contactos entre África y Latinoamérica, puesto que comparten muchas más esperanzas y luchas entre ellas, que con Europa.

Esta colaboración con África es el resultado de la voluntad institucional de cumplir con los acuerdos internacionales que piden que el 20% de la AOD se destine a los países más pobres. Voluntad que también se ha visto reflejada en el compromiso que el Gobierno catalán ha adquirido con la adhesión a la campaña de los “Objetivos del Milenio”, con la cual la comunidad internacional quiere combatir la pobreza y alcanzar unas mejoras significativas antes del 2015. Sin poner en duda tales metas, que son objetivos mínimos y más que asequibles, conviene valorar si la función del gobierno es financiar a Naciones Unidas para que se den a conocer en casa, o si sería mejor incrementar el apoyo de todas las entidades locales que ya hace años que difunden la tarea de los organismos internacionales y que, a la vez, están trabajando para crear una red civil solidaria y comprometida[2].

Este compromiso que ha dado pie a que la Generalitat de Cataluña brindara apoyo a los movimientos del Sur que trabajan para mejorar sus condiciones de vida, y para que se respete la dignidad de todas las personas y pueblos. Desde la certeza de que el protagonismo del desarrollo recae en los propios implicados, se ha optado por favorecer los proyectos que privilegien el apoyo de las asociaciones de campesinos, de mujeres y de profesionales que están constru-

[2] Parece bastante evidente que el trabajo que ha realizado esta oficina hasta el momento no está a la altura ni de la institución que representa, ni del presupuesto del que se la ha dotado.



> Hay temas que no se han abordado, aunque en su momento se consideraron necesarios, como por ejemplo la creación de un Instituto Interuniversitario de Cooperación al Desarrollo.

yendo su futuro. También se ha dado apoyo directo a redes como Vía Campesina, que aportan, mediante las propuestas que engloban la soberanía alimentaria, nuevas soluciones para los desequilibrios mundiales. Tal vez se trate de un apoyo tímido, sin un peso político importante, pero que abre nuevas vías de trabajo e interrelación entre las personas y pueblos que están luchando por construir otro mundo, que no sólo es posible, sino que es necesario. Nuevas vías que han significado la consolidación de la Mesa catalana por la paz y los cerechos humanos en Colombia, en la que participan tanto instituciones públicas como entidades privadas, que de forma concertada están comprometidas a favorecer el proceso de paz y respeto a los derechos humanos en este país suramericano. La experiencia no sólo es importante por el espacio de concertación que se ha creado, sino por la interrelación que se ha establecido entre los diferentes movimientos colombianos que están trabajando en esta línea y el esfuerzo de la presión política que están ejerciendo tanto las partes implicadas, como las diferentes instituciones públicas que forman parte de las negociaciones y que han significado, por ejemplo, un refuerzo del trabajo local del PNUD.

En los espacios de concertación también conviene resaltar la creación del Comitè Català d'Acció Humanitària i d'Emergències (Comité Catalán de Acción Humanitaria y de Emergencias), que agrupa tanto las diferentes administraciones, como a las ONGD especializadas en actuar de forma coordinada frente a catástrofes. El núcleo de este comité fue impulsado por la FCONGD ante la situación que se creó con la invasión de Irak y que demandaba una acción conjunta para no confundir a la opinión pública. Frente a los beneficios que tuvo esta actuación conjunta, la experiencia se repitió en otras ocasiones hasta que la ACCD constituyó oficialmente este comité, que desde entonces ha realizado la tarea de divulgar, coordinar y actuar de forma relevante. En este momento, es fundamental llevar a cabo un debate en profundidad sobre el papel que se debe jugar desde Cataluña en temas de acción humanitaria y, sobre todo, en emergencias. En un contexto internacional donde hay una gran cantidad de agencias -públicas y privadas- especializadas y con gran capacidad de respuesta, no parece muy adecuado intentar crear unidades con capacidad operativa. Ahora bien, cuando la repercusión mediática es importante, y además conviene canalizar las muestras de solidaridad de la ciudadanía, la tentación de hacer operativos poco útiles pero con gran visibilidad es difícil de evitar, aunque deberíamos hacer un esfuerzo por conseguirlo.

Los espacios que se están abriendo son importantes, pero a la vez hay temas que no se han abordado, aunque en su momento se consideraron necesarios, como por ejemplo la creación de un Instituto Interuniversitario de Cooperación al Desarrollo. Esta institución aglutinaría todas las experiencias vividas y facilitaría la creación de una masa crítica que permitiría la elaboración de pensamiento y el impulso de experiencias innovadoras, que de ser exitosas podrían llegar a difundirse. En este mismo sentido se ha relegado el compromiso de desarrollar políticas de calidad del discurso institucional, y la coordinación y armonización de políticas entre los diferentes departamentos de la Generalitat ha permanecido, de momento, como una declaración de intenciones. Otra de las asignaturas pendientes es la coordinación con las políticas de cooperación que se elaboran desde el ámbito local y que son una de las señas de identidad de la cooperación catalana.

Todos estos cambios y nuevos retos no se han producido de forma tranquila. A pesar de que haya habido intentos de pactar grandes líneas, y de que se haya buscado el consenso de todas las fuerzas políticas, los continuos cambios de altos cargos no han facilitado la consolidación de un modelo y el fomento de un debate sereno. En estos últimos cuatro años hemos asistido al nombramiento de cinco *consellers* diferentes para hacerse cargo de la cooperación al desarrollo, así como de cuatro secretarios y cuatro directores de la Agencia. Todos sabemos que es un sector dinámico, pero no se nos escapa que así no es fácil desempeñar una tarea seria. Se ha avanzado de forma significativa, pero también es evidente que se han perdido muchas oportunidades.

3. Cooperación local.

Aunque los cambios más significativos en el sector público se han producido en la Generalitat, el mundo local, municipal y supramunicipal, ha continuado evolucionando. En 2006 el conjunto de aportaciones locales destinadas a la cooperación internacional se situaba alrededor de los 20 millones de euros, que representan un 25% de las aportaciones públicas de Cataluña. A nivel cuantitativo, el Ayuntamiento de Barcelona y la Diputación de Barcelona aportan más del 40% de estos fondos. Pero, más que por sus contribuciones financieras, la importancia de la cooperación local y descentralizada se da porque es la que está más cerca de la ciudadanía, y porque es la que ha creado vínculos con municipios de América Latina y África para favorecer el desarrollo local, una de las estra-

> **Los dos ejes básicos de actividades de la cooperación local tendrían que ser el desarrollo local y la educación de la ciudadanía, a la vez que se construyen redes de solidaridad.**

tegias clave de la lucha contra la pobreza. Es importante destacar que el 80% de la población catalana vive en un municipio que se ha comprometido o ya ha llegado a comprometer el 0,7% de sus presupuestos para desarrollar actividades en el ámbito de la solidaridad internacional. Este dato nos debería hacer reflexionar, puesto que los dos ejes básicos de actividades de la cooperación local tendrían que ser el desarrollo local y la educación de la ciudadanía, a la vez que se construyen redes de solidaridad entre municipios y ciudadanos y ciudadanas de Cataluña y otros países, encaminadas a transformar la realidad en nuestra casa y a dar apoyo a las transformaciones que la población del Sur están impulsando en sus municipios y regiones. Deberíamos de empezar a ser más críticos, por lo tanto, en el reparto de pequeñas subvenciones que finalmente acaban financiando proyectos asistencialistas o al uso de estos fondos municipales como cofinanciación de otros proyectos que no tienen nada que ver con la realidad local y que no fomentan el tejido asociativo municipal.

Con esta idea, la Diputación de Barcelona ha iniciado una línea de reflexión y renovación de sus políticas en la cual se posiciona manifestando que “el desarrollo local es un proceso multidimensional que otorga valor a los activos y las potencialidades de los territorios (recursos humanos, naturales, económicos, institucionales...), que los gobiernos locales democráticos han de liderar, propiciando la participación de todos los actores implicados. Para avanzar hacia un desarrollo local sostenible y con equidad, el ámbito local no puede ignorar las dinámicas existentes (territoriales, nacionales) por lo que debe incorporar una visión estratégica a medio y largo plazo. Los proyectos no son un fin en sí mismos, sino un instrumento de apoyo a procesos existentes, definidos y controlados desde los territorios donde se ejecutan. Los cambios reales, la superación de los obstáculos al desarrollo, están en manos del conjunto de la ciudadanía y de sus representantes. Para que esto sea posible, una condición imprescindible es el respeto a los procesos definidos por los colectivos implicados y, especialmente, la coordinación entre los diferentes actores de la cooperación. Esto ha significado que se concediera un peso muy importante al municipalismo como base del desarrollo local en sus políticas de cooperación, y que se intentara pasar de las políticas de subvenciones a las ONGD, a una estrategia de concertación con ellas, procurando que las propuestas de las organizaciones de solidaridad se enmarcaran en su línea de municipalismo y desarrollo local. Quizás este cambio de estrategia no ha tenido una repercusión importante porque el volumen de fondos que implica no lo es, pero es una posición que puede marcar una tendencia y, por lo tanto, deberá seguirse con atención. Del mismo modo, la Diputación de Barcelona está dando apoyo a la participación de diferentes municipios en redes de ciudad que abordan temas sectoriales (mujeres, medioambiente) desde una óptica de desarrollo local y de refuerzo del tejido asociativo. Todo ello tiene que traducirse en suponer una revisión de las políticas de cooperación municipales, entendidas ahora sí como algo sectorial que se basa en la financiación de las actividades de las ONGD, y de ese modo se debe intentar que la solidaridad devenga un eje transversal de las acciones del consistorio. A la vez que se actúa en el mundo local, se crean alianzas con la intención de incidir en el ámbito internacional.

El FCCD siempre ha sido pionero en la elaboración de nuevas propuestas que impulsen redes municipales en Centroamérica y Magreb. Ha participado en los Foros de Porto Alegre y ha fomentado foros de debate y publicaciones que aportaban elementos novedosos al sector. En estos últimos cuatro años, consideramos que dos hechos, uno positivo y otro negativo, han sido los más relevantes en esta institución municipalista. En relación al primero, conviene destacar la implicación del FCCD en fomentar el codesarrollo como instrumento de solidaridad que debe impulsarse desde el mundo municipal. Entendemos el codesarrollo como una forma de desarrollo y cooperación donde las asociaciones locales y colectivos de recién llegados trabajan en igualdad de condiciones, desde la perspectiva de unos intereses compartidos, con el objetivo de conseguir el desarrollo de las poblaciones del Sur e introducir cambios en los municipios de acogida para contribuir a la construcción de sociedades cada vez más solidarias. Estableciendo una relación de asociación entre todos los implicados, cada cual aporta sus conocimientos y capacidades para que, ya sean las poblaciones de acogida como las de procedencia de los inmigrantes, obtengan un beneficio mutuo y se cree una interrelación solidaria entre ciudadanía y territorios. En Cataluña se han impulsado diversas acciones de codesarrollo y el FCCD ha sido una de las instituciones más activas, brindando apoyo a nuevas iniciativas y favoreciendo el debate y la difusión de esta estrategia. Conviene señalar que todavía queda un enorme trecho por recorrer y que no podemos confundir codesarrollo con proyectos impulsados por colectivos de inmigrantes, donde no se creen esta relación de asociación e implicación de todas las partes. Es importante tener en cuenta que el codesarrollo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento válido para la cooperación al desarrollo y para la socialización de los colectivos de inmigrantes. Por otra parte, no se debe olvidar que nuestra inmigración es de primera generación, no nacidos en el territorio como en Francia,



país donde se empezó a usar el concepto. Ello significa que los inmigrantes en Cataluña están fuertemente condicionados por intereses familiares y locales muy focalizados.

En Cataluña se han impulsado diversas acciones de codesarrollo y el FCCD ha sido una de las instituciones más activas.

El aspecto negativo ha sido la crisis en la cual se ha visto inmerso el FCCD desde el año 2003. Tras las anteriores elecciones municipales se produjo un relevo en la Presidencia (el alcalde de Terrassa substituyó al alcalde de Vilafranca del Penedès, quien no se había presentado a las elecciones de su municipio). Esto provocó que surgieran una serie de conflictos y enfrentamientos, tanto en la dirección política como en el equipo contratado, que provocaron la parálisis de la institución, la dimisión del nuevo presidente y la substitución de la gerente. En estos momentos, el nuevo equipo está intentando enderezar la situación, deberemos esperar a ver el desenlace de la crisis. Lo más lamentable es que el conflicto no ha tenido nada que ver con un enfrentamiento entre posibles visiones alternativas de las políticas de solidaridad. En un momento en que era necesario analizar y evaluar las políticas de esta entidad, tras 20 años de evolución, han prevalecido intereses personales y partidistas por encima de la necesidad de establecer una renovación y un nuevo impulso a las políticas de solidaridad, para posicionarse mejor en este escenario internacional, en permanente cambio.

Es imposible hacer una revisión de todos los cambios que se han producido en el ámbito local y municipal debido a su riqueza y diversidad. Haremos, sin embargo, una breve mención al Ayuntamiento de Barcelona por su importancia en el sector. El consistorio barcelonés no ha sido ajeno al cambio continuo de responsables. Cuatro *regidors* (regidores) han sido los responsables del área de cooperación durante este cuatrienio, aunque se ha mantenido el equipo directivo y esto ha dado bastante estabilidad. Así como otros municipios, también ha elaborado un Plan Director que ha consolidado sobre todo las líneas de trabajo existentes, y ha introducido elementos que pueden favorecer una cooperación más comprometida y transformadora. La cooperación de la Generalitat ha empezado a utilizar los convenios plurianuales con determinadas ONGD como un instrumento para consolidar y facilitar administrativamente el desarrollo de las políticas que emanan del Plan Director. Como en otros municipios, existe el compromiso de llegar al 1% de los presupuestos municipales destinados a la cooperación al desarrollo y, como en algunos otros, no se ha conseguido que el Consejo de Cooperación sea un instrumento ágil de participación e implicación de los diferentes sectores en la definición y seguimiento de las políticas municipales.

4. Otras instituciones.

Hay una serie de instituciones que están vinculadas a las políticas de cooperación de la Generalitat de Cataluña, sea porque el Gobierno catalán participa en sus órganos de gobierno, o porque reciben importantes subvenciones. El CIDOB, el Institut de la Mediterrània, el Institut de la Governabilitat y la Casa Amèrica (ICCI) son las entidades que conforman este grupo. No podemos entrar a describir o a valorar el conjunto de actividades que llevan a cabo estos institutos, ya que son muchas y muy variadas. Sólo señalaremos que no siempre se han aprovechado sus potencialidades y que muchas veces la ACCD y estas entidades vinculadas a ella han duplicado acciones o han desarrollado políticas que no iban en la misma dirección. Establecer una estrategia de acción conjunta, tanto a nivel de cooperación al desarrollo como de relaciones exteriores, mientras se aprovechan los recursos y potencialidades de cada una de ellas, significaría potenciar la eficacia y la coherencia que siempre defendemos.

A pesar de haber hablado de la cooperación de la Generalitat, el COPCA (Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña) y las universidades merecen una mención especial, ya que ambas gestionan casi el 75% de los recursos del conjunto de departamentos de la Generalitat de Cataluña. El COPCA ha consolidado una línea de actuación durante los últimos años que ha implicado al empresariado en programas de cooperación al desarrollo. Sería importante hacer una evaluación externa de estos programas para ver qué es lo que están aportando y si sus políticas siguen las recomendaciones del CAD en el sector productivo. Por un lado, sabemos que han fomentado agrupaciones empresariales, han financiado proyectos de microcréditos o han favorecido "viveros" de empresas. Por otro, sus áreas geográficas de intervención no siempre han estado en concordancia con las prioridades que marca el Plan Director. Como sector clave, es fundamental poder tener un conocimiento más detallado de lo que se ha hecho hasta la fecha. La política de cooperación de las universidades, que también ha dependido de tres consejerías diferentes, es otro caso que seguramente pende más de la física que del análisis social. De los más de 30 millones de euros que se han destinado a políticas de cooperación universitaria entre el 2003 y 2006, no sabemos prácticamente nada. Son el agujero negro del universo de

[3] Instituto de la Mediterránea, Instituto de la Gobernabilidad y la Casa América.

las políticas públicas de cooperación al desarrollo. Es necesario que de una vez por todas se solvente esta falta de información[4].

De los más de 30 millones de euros que se han destinado a políticas de cooperación universitaria entre el 2003 y 2006, no sabemos prácticamente nada.

No podíamos acabar sin hablar, si bien brevemente, de la Agencia Española Cooperación Internacional (AECI) y de la Unión Europea. El año 2004 cambió el gobierno en el Estado español, y se produjo un importante giro en las políticas de cooperación, al menos en cuanto a las directrices. El Ministerio de Asuntos Exteriores, lo es también de Cooperación (MAEC), que a pesar de ser un cambio simbólico no deja de ser importante. Se ha aprobado un nuevo Plan Director mucho más comprometido que el anterior y ya tenemos, con todos sus límites, un estatuto del cooperante que mejora las condiciones laborales y de seguridad de muchos cooperantes y que obliga a la Generalitat en diferentes ámbitos (como en la política de seguros). Es todavía pronto para hacer valoraciones, pero creemos que desde Cataluña no se ha dado suficiente importancia a las políticas de cooperación españolas. Los presupuestos están aumentando y aumentarán sustancialmente, pero este incremento de recursos no ha repercutido proporcionalmente en la importancia de los actores catalanes (ONGD, ayuntamientos...) ni al valor innovador de los programas que llevan a cabo. Además, nos guste o no, las políticas de cooperación española nos afectan directamente y, por lo tanto, conviene hacer un seguimiento exhaustivo e intentar incidir en su definición, tanto desde la sociedad civil como desde la administración pública. Lo mismo cabe decir de las políticas europeas. En el Patronato Catalán Pro-Europa, o en otras representaciones catalanas frente a la Unión Europea, no se ha dado importancia suficiente a las políticas de cooperación al desarrollo. A pesar de que hay una experiencia municipal positiva (programas URBAL, cooperación local y descentralizada) de obtención de recursos y experiencias interesantes de colaboración interinstitucional (UE, ACCD y el consorcio de ONGD AGORA N/S, en Ecuador). Participar más activamente en Europa es una asignatura pendiente que esperamos se resuelva los próximos años.

5. Como conclusión.

El panorama público catalán en el ámbito de la cooperación al desarrollo ha cambiado y aún cambiará mucho más. Aunque se ha avanzado en muchos aspectos, sobre todo en los recursos financieros, todavía queda mucho por hacer para conseguir una política de calidad y comprometida, en la que se desarrollen unas políticas de solidaridad internacional desde nuestra especificidad nacional y local. La inestabilidad política y las diferentes crisis institucionales no han favorecido la consolidación de un modelo, a pesar de que cada vez hay más iniciativas interesantes y novedosas. Es necesario favorecer un debate entre todos los actores, profundizar en la consolidación de determinadas estrategias y favorecer otras. En este debate y en el consiguiente establecimiento de políticas deberemos estar muy atentos y conseguir que las políticas transformadoras y de apoyo a las iniciativas del Sur que luchan para conseguir un mundo mejor y más justo sean la norma. Debemos evitar que los intereses nacionales y comerciales vayan por delante de las políticas de solidaridad como ocurre a menudo en otros países. De la misma manera, debemos trabajar para que la coherencia, la rendición de cuentas y la participación sean cada vez elementos clave de la política pública de solidaridad internacional. La cooperación catalana se sitúa en un momento crucial. En función de la posición de los diferentes actores podremos conseguir, o no, que la cooperación catalana devenga transformadora, solidaria y comprometida con la construcción de este otro mundo que no solamente es posible, sino necesario.

[4] Parece que una cantidad que se contabiliza como ayuda al desarollo es el número de alumnos de países empobrecidos multiplicada por la subvención por alumno que recibe cualquier estudiante universitario en Cataluña. Otra cantidad son las becas concedidas en muchos casos a estudiantes que tienen doble nacionalidad, la española y la del país de orígen.

Desarrollo local y cooperación: algunos retos para Centroamérica

Xavier Ruiz
Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

De un tiempo a esta parte, la producción bibliográfica sobre desarrollo local (ya sea en formato de libro, o a través de artículos en revistas más o menos especializadas) no ha dejado de crecer, y en líneas generales, ya se cuenta con un corpus bastante sistematizado de teorías y prácticas diversas. Buena parte de ellas se centran en el trabajo en los países del Sur y muy especialmente de América Latina. Pero esta constante especialización en la materia no debe esconder lo que continúa siendo el objetivo primordial de toda la teoría sobre el desarrollo local, y que no es otro que mejorar el bienestar y el acceso a los servicios básicos de todas las personas de un ámbito territorial determinado. Esta idea, que a primera vista puede parecer de una evidencia manifiesta, a menudo queda solapada por la voluntad de ofrecer alternativas a las grandes políticas de estado, sin centrar la mirada sobre el sujeto receptor de las mismas, y que, en el caso que nos ocupa, se vuelve, quizás más que en otros ámbitos, imprescindible. La apuesta por el municipalismo y la acción local no parte, pues, de obsesiones intelectuales, ni de complicados tecnicismos, sino de la firme convicción de que una buena gestión del territorio más inmediato y unos gobiernos locales fuertes con competencias y recursos suficientes, son algunas de las claves para mejorar el bienestar de las mujeres y los hombres de nuestro planeta.

Dando por buena esta base, centraremos el presente artículo en algunas de las prácticas específicas que ya están dando frutos concretos en Centroamérica, con el acompañamiento de los esfuerzos de la cooperación catalana, y en los retos y reflexiones que todo proceso comporta, con el objetivo de mejorar su aplicación. Obviaremos, por ahora, la conceptualización de términos usuales (ej. descentralización, desarrollo local, municipalismo, cooperación descentralizada, etc.) por quedar fuera del objetivo de este breve análisis, remitiendo al lector a estudios ya publicados en los últimos años[1]. Enfocaremos la mirada en algunos de los procesos que se han puesto en práctica, al menos desde el año 2003 hasta hoy, poniendo énfasis en un horizonte próximo para establecer los retos que nos ofrece la tarea llevada a cabo. Sólo cabría apuntar, en todo caso, la necesidad de consensuar unas características mínimas que cualquier proceso de empoderamiento local debe asumir: participación ciudadana, desarrollo económico -sea mediante la generación de recursos propios, o por la transferencia de instancias superiores-, creación de un marco legal y clarificación de competencias. El debate y la reflexión sobre estos aspectos aplicados en un tiempo y un espacio determinados, es lo que debe encaminarnos hacia el objetivo antes mencionado.

Desde el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo) -un excelente marco de consenso para las administraciones locales catalanas en materia de cooperación- hace 20 años que se llevan a cabo experiencias conjuntas entre entidades del Norte y del Sur, ya se trate de ayuntamientos o entidades ciudadanas con vocación local, muchas de las cuales han pasado a ser paradigmáticas en este ámbito de actuación. Un alto porcentaje de ellas tienen como marco geográfico la región centroamericana, sobre todo por razones de carácter histórico-político. Sin ánimo de ser exhaustivos convendría mencionar, como mínimo, aquellas que siguen poniendo el acento en la certeza de que la mayor parte de estas experiencias representan retos constantes en permanente reelaboración. No se pretende otra cosa que apuntar las líneas de trabajo, más o menos consolidadas, como una agenda actual del rol que la cooperación descentralizada catalana sigue asumiendo en una región específica.

1. Procesos de hermanamiento entre municipios.

[1] Ver especialmente: CONFEDERACIONES DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD; *Municipalisme i Solidaritat. Guia sobre la cooperació descentralitzada.* Barcelona, 2001; y SALDOMANDO, Á. y CARDONA, R.; *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América.* San Salvador, 2005.



> Las alcaldías del Sur se suman a la idea de que un buen desarrollo pasa por una óptima definición de objetivos, y por una revisión constante de los conocimientos adquiridos.

Superando el estricto financiamiento de proyectos, los hermanamientos crean vínculos de carácter social y cultural entre administraciones homólogas y fomentan la participación ciudadana de las respectivas poblaciones. La creación de redes solidarias es una de las principales fortalezas de esta experiencia, que no se limita a la acción de las instituciones, sino que busca la implicación de otros agentes sociales. De otra parte, el hecho de plantear un trabajo a largo plazo y sin fecha límite posibilita el acompañamiento de procesos estratégicos. La creación y aplicación de Planes de Desarrollo Local es uno de los mejores ejemplos, y que en los últimos dos años se observa un mayor interés institucional por esta vía de cooperación y un conocimiento más profundo del ámbito territorial en el que se interactúa.

Para el caso de Nicaragua, un reciente estudio elaborado por el FCCD[2] contabiliza hasta 38 hermanamientos, que a la vez significan procesos de gran heterogeneidad y tipología diversa: tanto los motivos por los que se formalizaron las relaciones, como las estructuras creadas para gestionarlas, responden a una casuística que tiene más relación con el perfil de los actores que con modelos preestablecidos. Es decir, que los colectivos implicados en el hermanamiento definen finalmente el marco de relaciones y los objetivos que se querían alcanzar, en consenso. Esto, sin duda, proporciona una riqueza de resultados que, a pesar de no tener siempre éxito (no es necesario mencionar que los obstáculos que encontramos en el camino siempre pueden suponer lecciones a posteriori) permiten comparar realidades a veces no tan alejadas como a primera vista podría parecer. Muchos de los hermanamientos Cataluña-Nicaragua ya tienen una trayectoria lo suficientemente extensa en el tiempo como para que puedan servir de modelo de acompañamiento para una cooperación horizontal, y superar así los viejos hábitos de la simple ejecución de proyectos, que comporta la relación donante-beneficiario.

Este modelo de cooperación ha dejado establecida en Nicaragua una red de relaciones muy amplia, que por sí misma se nutre constantemente impulsada por la heterogeneidad de actores que la mantienen viva. Aunque encontremos casos de hermanamientos de carácter institucional, la mayor parte provienen de la participación de la sociedad civil y de personas con una *militancia solidaria* intensa. Esto, que funciona de forma autónoma, comporta un reto y a la vez un riesgo que no conviene menospreciar: el de evitar que muchas de las experiencias vividas acaben teniendo sólo una consecuencia personal, y que su valor pueda extenderse al intercambio de conocimientos entre actores diversos.

En definitiva, podemos decir que la etapa de los hermanamientos ya entra en su edad adulta, y que las exigencias de un trabajo y unos resultados más óptimos son una constante en las demandas de los ayuntamientos: las evaluaciones y la planificación se vuelven cada vez más necesarias, porque también las alcaldías del Sur se suman a la idea de que un buen desarrollo pasa por una óptima definición de objetivos, y por una revisión constante de los conocimientos adquiridos. Si ayer la palabra clave era sobre todo proyecto, ahora conviene sumar al vocabulario *proceso, plan* y *estrategia*.

2. Mancomunidades y microregiones de municipios.

Una de las críticas que eventualmente reciben los teóricos del desarrollo local es la supuesta obsesión por delimitar su campo de estudio a territorios minúsculos, obviando la complejidad de lo que les rodea. Nada más alejado de la realidad. Si algo destacan muchos de los últimos libros publicados en América Latina sobre el tema es el énfasis en la diversidad que supone el término local. En Centroamérica ya circulan multiplicidad de formas de entender la palabra: regiones, mancomunidades, asociaciones departamentales de municipios, o alianzas específicas entre territorios por algún objetivo común. De hecho, Centroamérica no deja de ser una gran región de naciones con unas aspiraciones históricas que comparten muchos lazos entre ellas y en el seno de cada país y, en función de la accidentada geografía del istmo, se crean zonas de confluencia que vuelven necesarias las alianzas.

Si bien la demarcación jurídica municipal continúa siendo el campo de acción más evidente, no es menos cierto que muchas de las actuaciones en el Sur ya pasan por ampliar el espectro y por trabajar la coordinación de actores locales de municipios diversos. Ello se plantea, de entrada, como una necesidad propia de estos actores, independientemente de que los procesos puedan ir acompañados por otros organismos externos. Es muy motivadora la tarea de las asociaciones de municipios que, por el hecho de compartir espacios naturales protegidos, entienden que la falta de agua potable se convierte en un problema regional, o incluso

[2] Fons Català de Cooperació al Desenvolupament; *20 anys d'agermanaments amb Nicaragua*. En vías de publicación.

plantean alternativas económicas sostenibles (como el turismo rural, por ejemplo), o ven la necesidad de unir esfuerzos y establecer alianzas entre gobiernos locales de diferentes colores políticos. Muchos de estos procesos son todavía incipientes, pero ya aparecen en las agendas de la cooperación descentralizada -sobre todo en este último trienio 2003-2006- por el hecho de que son demandas cada vez más elaboradas y porque para las entidades locales del Norte también pueden representar un flujo importante de información y conocimientos.

El municipio es, precisamente, el laboratorio más adecuado para formalizar alianzas, respetando el criterio y la ideología de cada uno.

A su vez, y en una demostración palpable en la que todas las experiencias acaban desembocando, los hermanamientos también pueden ser el motor para impulsar estas alianzas supralocales: en nuestro caso, cuando diversos actores locales catalanes actúan en áreas próximas (sea fruto del azar, o por estrategia previa), tras una primera etapa centrada en la consolidación de la relación bilateral, el punto de mira se amplia y se inicia la búsqueda de nuevos procesos mancomunados. De este modo, el refuerzo de las instituciones y más allá de las entidades locales cívicas, acaba teniendo una trayectoria de ida y vuelta. En el Sur se formalizan y se refuerzan las asociaciones de municipios, y en el Norte se crean vínculos, que probablemente ya existen, en diferentes ámbitos temáticos (urbanismo, medioambiente, comercio, etc), que ahora se amplían a la cooperación para el desarrollo. Se posibilita, además, que las administraciones descentralizadas con un rango superior al municipio puedan centrar su tarea de cooperación en acciones que les son propias y especializar de esta forma el trabajo de cada uno.

3. La multiplicidad de actores y la comunidad territorial.

Uno de los factores determinantes del desarrollo local, a parte de la integración territorial que hemos visto, es la concentración de los actores, puesto que sin ellos no puede existir un verdadero desarrollo en todas las facetas de la sociedad y la persona: somos seres sociales y crecemos en función de los que nos rodean. Esto conduce a la creación del concepto "comunidad territorial", que, en palabras de Alberto Enríquez, "implica niveles de concentración institucional en torno a una visión y lineamientos estratégicos comunes"[3] . Además, añadiríamos que también la sociedad civil organizada tiene el reto de buscar el consenso necesario para que, más allá de las especificidades de cada grupo, se puedan alcanzar objetivos comunes que resuelvan los problemas y necesidades de los habitantes de un territorio.

Acostumbrados a una cierta verticalidad en la toma de decisiones, especialmente en lo que se refiere al ámbito institucional, esto también representa un reto muy interesante y un terreno en el que retroalimentar experiencias entre el Norte y el Sur. El municipio es, precisamente, el laboratorio más adecuado para formalizar alianzas, respetando el criterio y la ideología de cada uno: gobiernos locales, entidades cívicas, asociaciones vecinales y comunales, todos ellos comparten un espacio bien delimitado y unas aspiraciones generales que les son comunes, y por consiguiente, la relación entre las partes es inmediata.

También los problemas prácticos son los mismos y la gestión municipal implica dar respuesta a las necesidades, no de cifras estadísticas abstractas, sino de vecinas y vecinos con los que nos cruzaremos mañana en la esquina. Es más, la defensa que hacemos de un desarrollo local inclusivo implica el respeto por los conocimientos de cada uno, por las habilidades que tienen individualmente las personas que conocen el territorio (porque en él viven y disfrutan). Es lo que apuntan Enrique Gallicchio y Alejandra Camejo: "La constitución de alianzas implica una forma de relación en la que cada actor aporta la capacidad, la habilidad, la destreza o el recurso que resulta complementario con otros actores involucrados, generando de este modo una ventaja comparativa"[4].

En los últimos tres años, los Planes de Desarrollo Local (PDL), o planes estratégicos municipales, han sido instrumentos que han permitido la puesta en común de los objetivos y los proyectos de un municipio para un periodo a largo plazo, y ya es una demanda explícita de muchos gobiernos a las agencias de cooperación. La creación de estos planes debe ir acompañada de un proceso participativo para que sean instrumentos válidos, lo cual los vuelve doblemente atractivos: la implicación de todos los sectores sociales ayuda a formalizar las esperanzas para construir un espacio común.

4. Los procesos de descentralización.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia de los servicios públicos que presta la administración (y enlazándolo con el objetivo general que comentábamos al principio de hacer que la ciuda-

[3] ENRÍQUEZ, A; *Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local, a Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI.* Funde. San Salvador, 1999.
[4] GALLICCHIO, E. y CAMEJO, A.; *Desarrollo local y descentralización en América Latina*. CLAEH / Diputació de Barcelona. Montevideo, 2005.



danía disfrute plenamente de estos servicios), se vuelve esencial en todo proceso democrático un grado determinado de descentralización por parte del estado. Precisamente, en el Estado español este reclamo continúa vigente hoy en día, a pesar de los avances logrados durante el período democrático, en temas como el traspaso de recursos y competencias, y el debate y la reflexión producidas por esta cuestión nos pueden ayudar a trasladarnos a otras zonas donde los procesos de descentralización son todavía incipientes. Es aquí donde la cooperación local juega un papel clave, puesto que no deja de ser un factor que le es propio: además de los proyectos de carácter social que podemos estar ejecutando en un territorio concreto, también debe ser de nuestro interés el quién y el cómo se gestionarán, y por lo tanto qué tipo de administración local es la que rige en cada espacio de actuación. Nos tiene que preocupar, en definitiva, el grado de descentralización del país en el que hemos decidido volcar los esfuerzos de la cooperación y hacer que esta reivindicación (como ha sucedido en Cataluña) entre en la agenda de nuestro trabajo en el Sur. Pero el liderazgo, no lo olvidemos nunca, deben asumirlo los propios actores con una visión no sólo local, sino de nación. "Se requiere un liderazgo político de base local-regional, pero a la vez con una panorámica nacional […] La dificultad principal radica en lograr el balance entre liderazgo y desarrollo nacional[5]".

Será necesario pensar mecanismos que articulen esta nueva realidad y que eviten que el desarrollo local sea sólo una compensación de los desajustes provocados por la globalización.

En el caso de Centroamérica, a pesar de que los municipios asumen competencias específicas en ámbitos de limpieza, agua, ocio o cultura, todavía hay mucho camino por recorrer para que las competencias de más complejidad puedan ser gestionadas plenamente por administraciones de segundo o tercer grado. Nos referimos a educación, salud o urbanismo. Todavía es más irregular en el ámbito de los recursos. Si la participación del estado en el financiamiento de los municipios es reducida porcentualmente, queda aún pendiente la cuestión de la autonomía fiscal y de un buen sistema de recaudación impositiva, justa y equitativa. Llegados a este punto, resulta obligado mencionar, de pasada, la clamorosa exención fiscal que reciben ciertas empresas y negocios del ramo de la maquila textil o del ocio más oscuro, (casinos, clubes nocturnos), que, además de la nula colaboración en materia de derechos laborales, no producen ganancia específica ninguna para los municipios en los que se asientan.

Centremos la mirada nuevamente en Nicaragua. Según un estudio completo publicado bajo los auspicios de la Fundación Friedrich Ebert[6], la aprobación de la Ley de Municipios no conllevó la reglamentación de varias competencias transferidas (agua, energía eléctrica y turismo, entre otras) y, por tanto, los gobiernos locales se encuentran sin saber ni cómo ni con qué recursos pueden hacerles frente. Y como colofón, el Estado decidió hace pocos años, privatizar la distribución de energía eléctrica, cuando la Ley la establece como competencia municipal, es decir son los municipios quienes tienen la potestad de construir, dar mantenimiento y administrar las redes de suministro de energía domiciliaria y pública. Sirva este ejemplo de muestra del largo camino que queda por recorrer en materia de descentralización, a pesar de la creación de numerosas comisiones sectoriales encargadas de diseñar y promover planes específicos por la transferencia efectiva de competencias.

¿Qué tiene que decir, pues, la cooperación local en todo este asunto? Seguramente, más de lo que hasta ahora se ha expresado. En buena medida, continuamos todavía inmersos en la dinámica de la acción concreta y física, lo que llamamos la "piedra" y que visualizamos (literalmente: porque se obtiene una fotografía perfecta) una visión de la cooperación única, ya se trate de una agencia nacional, una ONG o un gobierno local. Pero la especialización de cada uno, con la aportación de las fortalezas de cada contraparte, puede mejorar la incidencia del trabajo conjunto. Esto también sucede en el Sur: hay asociaciones de municipios que ya parecen, por su tarea concentrada en buscar recursos y aplicarlos a proyectos individuales de cada municipio, entidades similares a grandes ONG, compitiendo así con la sociedad civil organizada de aquella misma zona. Las administraciones locales homólogas del Norte y del Sur tienen un gran reto: compartir experiencias de fortalecimiento democrático de las propias instituciones, hacer apuestas de carácter político para la descentralización de los respectivos estados y ofrecer instrumentos técnicos adecuados a este objetivo. Y este reto también forma parte, sin duda, de la cooperación al desarrollo.

5. El conflicto local / global.

Hoy en día no representa novedad alguna preguntarse sobre el significado del concepto local en relación a su antónimo más directo y cotidiano, global. Ya el sustantivo globalización forma parte del lenguaje político común, pero tam-

[5] GALLICCHIO, E. y CAMEJO, A.; op. cit.
[6] LÓPEZ CARRIÓN, N. O. (coord.); *Descentralización y desarrollo económico local en Nicaragua*. Friedrich Ebert Stiftung. Managua, 2004.

bién del vocabulario que usan todos los actores involucrados con el objetivo de conseguir un mundo más justo. Eso es así a causa del convencimiento mayoritario según el cual las dinámicas que regulan hoy los mercados y las políticas de estado están estrechamente vinculadas a una interacción permanente entre los países más desarrollados. Esta globalización, de la cual ya se han descrito ampliamente sus riesgos, puede ser vista directamente como una amenaza a los ámbitos de decisión más próximos, que pierden peso y capacidad de influencia. Siendo ello cierto, tampoco sería razonable quedarse en la simple identificación del problema y lamentar la realidad observada: será necesario pensar mecanismos que articulen esta nueva realidad y que eviten que el desarrollo local sea sólo una compensación de los desajustes provocados por la globalización y que, en consecuencia, se defina por sí mismo y no en base a una posición de simple confrontación.

En Centroamérica, y especialmente desde el año 2003, todo ello tiene su reflejo en el intento de imponer, por parte de los países del Norte (con el beneplácito de muchos gobiernos centroamericanos, no lo olvidemos), tratados comerciales y políticas de mercado de carácter neoliberal que no parten de las necesidades específicas de Guatemala o Costa Rica, pongamos por caso. Asumiendo el rol de estado mendigante que acepta migajas sin contrapartida firme, muchos países suscriben tratados de libre comercio con los EEUU, pensados desde una óptica estrictamente norteamericana (es decir, priorizando el máximo beneficio para el socio más desarrollado); o se hacen planteamientos continentales que pasan por encima de las visiones culturales e históricas de enteras regiones (caso de la triple P, el Plan Puebla-Panamá, que algunas voces, más irónicas que realistas, convertían en cuádruple, al añadirle Patagonia). Frente a esta corriente implacable, el mundo local debe reafirmar su espacio y, después de poner de manifiesto los excesos de determinadas políticas, tiene que marcar una agenda propia que no puede obviar el cambio de paradigma vivido en el planeta durante la última década. Como apuntábamos, para evitar la queja perpetua y estéril, también será necesario establecer diálogos fluidos desde una posición de respeto por el lugar que ocupa cada uno, y dejar de sentirse el hermano pobre de nadie.

La cooperación local, entendida más que nunca como acompañamiento de procesos, también tiene y debe contribuir a poner encima de la mesa estos debates, inmersos como estamos todos (tanto Norte como Sur, aunque desde posiciones diferentes) en la dinámica global; denunciar las consecuencias y ofrecer modelos alternativos y viables que vuelvan a situar en el centro del debate a las mujeres y hombres que necesitan, de manera urgente, respuestas para su vida cotidiana.

Estas reflexiones, necesariamente breves, esbozan algunas de las tendencias por las que caminan, o deberían encaminarse, los esfuerzos de la cooperación descentralizada, especialmente por lo que respecta al caso de Centroamérica. La mejor posición de salida es reconocer que esta carrera ya hace tiempo que empezó y que, por lo tanto, hay una experiencia acumulada que, con sus aciertos y errores, nos ha nutrido de un bagaje suficientemente sólido.

Conviene no olvidarlo: a veces tenemos la tendencia de recomenzar una y otra vez los procesos, como quien relee un libro que jamás termina; por ello, tampoco logramos descubrir qué pasa al final. Sin que el Sur sea ninguna novela de ficción, con algunas de las variables aquí apuntadas, podremos llegar a descubrir que también en el mundo de la cooperación se dan, si nos lo proponemos, algunos finales felices.

La cooperación local vista a través de sus consejos municipales de cooperación

Toni Royo
FCONGD

Trece años después de las acampadas por el 0,7%, las demandas de la ciudadanía se han traducido en la creación de consejerías de cooperación y en la constitución de consejos municipales de cooperación en algunos ayuntamientos[1], con la dotación de partidas presupuestarias específicas, tanto para la cooperación como para la difusión del mensaje de la solidaridad entre la ciudadanía. La presencia de estos órganos consultivos, de asesoramiento y participación sobre temas relacionados con la promoción de la solidaridad y la cooperación al desarrollo de los países del Sur en los organismos municipales es, a pesar de todo, relativamente reciente. Todavía hoy muchos ayuntamientos se encuentran en la fase de su definición y consolidación.

Aun y así, el modelo ya ha empezado a mostrar algunos signos de desgaste. Por un lado, los esfuerzos se han centrado principalmente en el aumento de los recursos[2] en lugar de enfocarse en la definición de estrategias. Por otra, la realidad del mundo, de nuestras ciudades y de la cooperación y la solidaridad es substancialmente distinta a la de los años 1984-1994. Durante aquella década, las guerras en Centroamérica y los Balcanes, las sequías en el Sahel y los genocidios en la región de los Grandes Lagos, centraron muchas acciones de solidaridad, frente a la falta de reacción y apoyo de los gobiernos. Actualmente, a pesar de los flujos de la AOD internacional, los índices de pobreza, lejos de reducirse, se ensanchan, y nuestras ciudades se ven afectadas por fenómenos globales interrelacionados (migraciones, deslocalizaciones, atentados, etc). Es necesario avanzar en la consciencia de que la eliminación de las desigualdades entre el Norte y el Sur no llegará por una transferencia de recursos, sino por una replanteamiento de las relaciones, tanto económicas y comerciales como políticas y sociales, más justas.

Todo ello destaca la necesidad de reflexionar sobre la adecuación al nuevo contexto, del trabajo que se desarrolla en el ámbito de la cooperación y la solidaridad en los municipios.

Con este espíritu, y de acuerdo con el Decálogo[3] reivindicativo presentado a los partidos políticos con motivo de las elecciones municipales de mayo de 2003, la Junta de la FCONGD impulsó la elaboración del *Diagnóstico de los consejos municipales de cooperación*[4], realizado entre octubre de 2005 y junio de 2006. El diagnóstico se centró en el estudio de seis consejos municipales de cooperación (Badalona, Figueres, Lleida, Mollet del Vallès, Reus y Sant Pere de Ribes), elegidos según criterios de volumen de población y representatividad territorial.

La intención del estudio no ha consistido en evaluar la acción de estos seis ayuntamientos, ni de las ONGD de sus municipios, sino analizar sus prácticas y ofrecer una herramienta de reflexión para futuras políticas municipales. Con ese fin, el estudio se centró en tres ejes: 1) la gestión de los consejos municipales de cooperación; 2) los recursos destinados a la cooperación; y 3) las estrategias de educación para el desarrollo y sensibilización.

1 Según los datos del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo de 2003, el 33,7% de los ayuntamientos catalanes realizaron acciones de cooperación, y cerca del 6% -alrededor de 50 ayuntamientos - contaban con consejos municipales de cooperación. (FCCD; *2n Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud, 2000-02,* julio 2003).

2 Durante el 2004 la aportación de las administraciones locales supuso el 4,63% (91,1 millones de euros) dentro del total de la cooperación oficial descentralizada del Estado español. (Intermón-Oxfam, *La Realidad de la ayuda 2005-2006*, 2005, pág.50)

3 En aquel decálogo se pedía "potenciar los consejos municipales de cooperación como instrumentos de reflexión y debate, y dotarlos de mecanismos de seguimiento, evaluación y difusión de la política municipal en este campo, para que la ciudadanía pueda estar informada".

4 Para consultar el documento completo, ver *Diagnòstic dels Consells Municipals de Cooperació* en la web de la FCONGD, www.pangea.org/fcongd



1. La gestión de los consejos municipales de cooperación.

La participación en los consejos.

Los reglamentos de los diferentes consejos normalmente establecen que entre los miembros que los componen tiene que haber un representante de cada una de las asociaciones, colectivos u ONG sin ánimo de lucro. Algunos de los requisitos para participar son, por ejemplo, que las entidades tengan como objetivo la solidaridad y la cooperación para el desarrollo, que estén inscritas en el Registro Municipal de Entidades y Asociaciones, y que dispongan de un grupo de apoyo en la ciudad.

La obtención de recursos del 0,7% se ha convertido, si no en la única, en una de las principales motivaciones para la presencia de las entidades en los consejos.

Sin embargo, el análisis de los datos obtenidos muestra que muchas asociaciones no cumplen con tales requisitos, a pesar de lo cual participan en las reuniones de los consejos[5] y reciben financiación para realizar proyectos de cooperación. ¿A qué puede responder esta situación? Quizás a la voluntad de financiar, de forma indirecta, al asociacionismo local con fondos del 0,7%. La obtención de recursos del 0,7% se ha convertido, sino en la única, en una de las principales motivaciones para la presencia de las entidades en los consejos[5], que con demasiada frecuencia limitan su rol al de 'repartidores de dinero'.

Pero tal vez exista también la estrategia de abrir los consejos a otros colectivos de la sociedad civil, para propiciar la difusión del mensaje solidario en el municipio, y fomentar el trabajo en educación para el desarrollo (EPD)[6].

De todas formas, esta cuestión evidencia la necesidad de concretar orientaciones y directrices en las políticas municipales de cooperación, por parte de los consejos municipales de cooperación, y pone sobre la mesa la discusión sobre el modelo de consejo que quiere implementarse: o bien abierto a todas las entidades, o bien restringido a las de cooperación. Si se opta por el segundo caso, podría favorecerse la participación del resto del tejido asociativo y de otros consejos sectoriales en las políticas de cooperación del municipio, a través de la creación de espacios de comunicación, como por ejemplo grupos de trabajo. En cualquier caso, es necesario que entre todos los miembros que integran los consejos de cooperación, se defina quiénes son los actores y actoras locales de la cooperación, y cuál es su ámbito de trabajo en materia de cooperación, con tal de definir este punto.

Es necesario, pues, que los consejos reflexionen sobre los objetivos y los requisitos para la participación, fijen criterios y establezcan con claridad las condiciones para recibir financiación para realizar proyectos de cooperación.

El funcionamiento de los consejos.

En términos de funcionamiento, los consejos se han autorregulado para operar mediante un plenario y una comisión permanente o comisiones de trabajo específicas. La comisión permanente tiene como objetivo hacer más operativas las sesiones del plenario, a través de la ejecución de tareas (estudio inicial de asuntos, trámites urgentes, etc.) y realización de propuestas (calendario de reuniones, propuesta de plan de actuación anual, etc.) Además, el consejo puede constituir comisiones de trabajo sobre temas concretos, con capacidad para presentar propuestas en el plenario.

De los consejos estudiados, hay tres que sólo funcionan a través de las reuniones del plenario (Reus, Figueres, Sant Pere de Ribes), y otros que cuentan con dos figuras de funcionamiento: plenario y comisión permanente (Lleida y Badalona, desde 2005), o plenario y comisión de trabajo (Mollet del Vallès).

A grandes rasgos, la frecuencia mínima de las reuniones ordinarias de los plenarios es de tres por año, las cuales, según los calendarios de cada consejería de cooperación, se asocian al otorgamiento de subvenciones y son de asistencia obligatoria: una, de presentación de las bases de las subvenciones para proyectos -pensada para aquellos consejos que desempeñan proyectos-; una segunda, para la presentación de propuestas de subvenciones; y una tercera, para la presentación del listado definitivo de subvenciones de ese año.

De otro lado, a partir de las actas de las reuniones de los seis municipios estudiados, podemos agrupar las temáticas

[5] El 77% de los proyectos subvencionados por los consejos de cooperación durante este estudio provienen de ONGD y entidades que forman parte de los consejos de donde reciben subvenciones. Respecto al 23% restante de los proyectos, debemos estudiar caso por caso, en función de la relación de los diversos actores de la cooperación con el municipio, y la participación de las entidades subvencionadas, en la definición de políticas de cooperación del mismo.

[6] Para una propuesta de marco conceptual de la educación para el desarrollo podéis consultar el documento *"L'Educació per al desenvolupament: una estratègia imprescindible"* de la FCONGD a http// www.pangea.org/fcongd

abordadas en cinco grandes bloques[7]: 1) de carácter financiero, 2) de gestión del consejo, 3) propósitos institucionales, 4) propósitos de las ONG y 5) referentes a las estrategias de cooperación.

Aunque en teoría los consejos son los espacios para debatir y reflexionar sobre la política de cooperación en el municipio, en la práctica no están sirviendo para ello.

Los tres primeros, normalmente vienen propuestos por la consejería, mientras que los otros los proponen las ONG. A menudo, los temas sugeridos por las ONG (bloques 4 y 5), son cuestiones sobrevenidas dentro de las órdenes del día (ruegos y preguntas), o surgen de forma espontánea durante las reuniones. Por el contrario, los tres primeros (1, 2 y 3), forman parte de la forma específica de las órdenes del día y cuentan, a veces, con documentación complementaria, que se hace llegar a los participantes del consejo con más o menos antelación.

En general, las actas estudiadas reflejan un predominio de estos tres primeros temas, y, por lo tanto, un mayor protagonismo de las cuestiones presupuestarias y técnicas, en detrimento de la discusión sobre criterios estratégicos de la política de cooperación en el municipio.

De estos datos podemos concluir que, por parte de las consejerías de cooperación, existe preocupación por la búsqueda de mayor eficiencia técnica (sobre estatutos, bases, sistema de evaluación, presencia de un técnico, actividades de sensibilización municipal, etc.) y por parte de las ONG, hay dificultades para ir más allá de la presentación de proyectos de cooperación. Podríamos decir que, aunque en teoría los consejos son los espacios para debatir y reflexionar sobre la política de cooperación en el municipio, en la práctica no están sirviendo para ello.

2. Los recursos para cooperación.

La valoración de los proyectos de cooperación.

Uno de los principales instrumentos de la política de cooperación en los municipios son las convocatorias públicas para proyectos de cooperación. Como hemos apuntado, la receptividad de los municipios a las demandas ciudadanas para el 0,7% se ha plasmado en la atribución de una partida específica para cooperación. Estos recursos se han canalizado fundamentalmente a través de dos actores: las ONG (cooperación indirecta, mediante las convocatorias de proyectos de cooperación) y los ayuntamientos (cooperación directa, mediante los hermanamientos y los proyectos de asistencia técnica).

La adjudicación de estos fondos varía según las características del ayuntamiento. Los hay con un volumen de recursos modesto y sin convocatoria propia, que reciben los proyectos de las entidades locales, los evalúan y otorgan directamente las subvenciones. Otros, en cambio, cuentan con convocatoria de subvenciones propia para proyectos de cooperación internacional y sensibilización y publican cada año unas bases reguladoras en las que se establecen los criterios para presentar proyectos. Las entidades del municipio presentan sus proyectos, que pasan a la fase de análisis técnico, que puede tener lugar dentro o fuera del consejo. Por último, hay municipios sin convocatoria propia ni dinámica de otorgamiento de subvenciones, que traspasan al FCCD (Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo) la partida del 0,7% destinada a las ONG, para que se las gestione. El análisis técnico, así como el seguimiento de los proyectos subvencionados, pueden efectuarlo los ayuntamientos (consejeros o técnicos), el FCCD, los consejos de cooperación o un organismo externo.

De los seis consejos estudiados, cuatro tienen convocatoria propia de subvenciones a proyectos de cooperación. De los dos que no la tienen, uno gestiona directamente los recursos y otorga las subvenciones, y el otro traslada los proyectos de las entidades locales y los recursos de cooperación al FCCD. En tres de los consejos estudiados, la consejería se encarga de la valoración de los proyectos, y las entidades disponen de un período de consulta de las propuestas de subvenciones. En otro, se cuenta con una modalidad mixta de evaluación: las ONG presentan sus proyectos en la reunión del consejo y entre éstas y el consejero, los evalúan y se realizan propuestas de otorgamiento de subvenciones. El seguimiento se realiza desde el consejo a partir de los informes de las ONG.

Los estudios[8] que se habían realizado anteriormente sobre esta materia, ya mostraban dos riesgos respecto a las evaluaciones de proyectos hechas en las consejerías y los consejos: la discrecionalidad en el otorgamiento y el reparto pactado del dinero entre todas las entidades que presentan proyectos, a partir de la fórmula: “café para todos”.

[7] Para una descripción más extensa del contenido de cada uno de los bloques, ver *Diagnòstic dels Consells Municipals de Cooperació*, pág. 18-23 en http// www.pangea.org/fcongd



Dos consejos han externalizado la evaluación y el seguimiento de los proyectos a entes independientes. Por un lado, el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Lleida evalúa y realiza el seguimiento de los proyectos de cooperación, directa e indirecta, y de las emergencias humanitarias del Ayuntamiento de Lleida. Por el otro, el FCCD tiene firmado un convenio con el Ayuntamiento de Badalona para gestionar la partida de cooperación indirecta, mediante un canon del 10% de gastos de gestión. Las evaluaciones de estos entes son de carácter técnico: la consejería es quien tiene la última palabra en el otorgamiento de los recursos.

En resumen, hay diversas fórmulas de evaluación y seguimiento de los proyectos de cooperación presentados por las ONG del municipio. A pesar de estar sometidos a presiones, las evaluaciones realizadas por órganos externos representan un mecanismo para reducir la discrecionalidad. En este sentido, una entidad entrevistada para el estudio, y que era favorable a la elección y valoración de los proyectos por organismos externos al consejo, estimaba: "técnicamente sí (se debe externalizar del consejo), es necesario que haya unos criterios objetivos. Desapruebo las decisiones en las cuales tiene demasiada importancia el servilismo político. La decisión debería ser, pues, una mezcla equilibrada de valoración técnica, debate social entre las ONG y criterios que respondan a políticas consensuadas".

La dispersión de los recursos otorgados.

Para la creación de los consejos municipales de cooperación, la experiencia de trabajo de las ONG y de los diferentes grupos locales especializados fue decisiva para elaborar sus reglamentos y definir las áreas geográficas y los sectores de intervención. Debido a la falta inicial de capacidad técnica, y dada la novedad de este tema en la agenda política, en la mayoría de los casos se optó por apoyar el trabajo ya existente en materia de cooperación internacional, y se renunció a definir los contenidos y las estrategias de una política en clave ciudadana.

> El modelo de convocatoria de proyectos pone en competencia a las entidades y no favorece el trabajo conjunto.

De esta elección deriva el lastre de la dispersión y su corolario: bases genéricas, bajo peso de los proyectos de sensibilización en relación a los de cooperación, baja continuidad de los proyectos, escasa concertación entre entidades e incumplimiento de los compromisos internacionales -atención a los derechos sociales básicos y a los Países Menos Avanzados- recogidos en los reglamentos de los consejos de cooperación.

Que hay dispersión (sectorial, geográfica, por tipo de beneficiarios y recursos) es una evidencia. Sobre un total de 225 proyectos de cooperación gestionados por las ONG objeto de este estudio, la falta de prioridad sectorial en las bases reguladoras de subvenciones se traduce en un predominio de los proyectos de infraestructuras (50,6%), frente a los siguientes más apoyados: los proyectos de educación (15,5%) y los de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales (10,2%). La falta de prioridad geográfica se refleja en el número de países (39) donde se ubican los 225 proyectos subvencionados. Cinco países concentran el 38,6% del total de los proyectos y 34, el 61,4% restante. Por áreas geográficas, Centroamérica y el Caribe aglutinan el 34,2% de los proyectos.

La dispersión de fondos se manifiesta en los mini-proyectos financiados: 60,8% de los proyectos reciben subvenciones inferiores o iguales a los 12.000€, con un impacto real limitado. De la misma manera, podríamos hacer un análisis de la dispersión de los colectivos de población beneficiaria en términos de género, edad, situación sociolaboral, hábitat (rural o urbano), salud, discapacidades, situación de conflicto, vulnerabilidad, desplazamiento, etc.

Respecto a la continuidad de los proyectos, sólo el 21,7% de los aprobados durante el período 2002-2004 tienen continuidad. El 45,3% de estos la centran en la finalización de proyectos sobre obras de infraestructura.

Por otro lado, el modelo de convocatoria de proyectos pone en competencia a las entidades y no favorece el trabajo conjunto. La prueba es la escasa concertación entre organizaciones: sólo hay un caso de concertación real entre dos entidades, sobre las 118 entidades presentes en los consejos de cooperación que se están estudiando.

[8] Ver: GÓMEZ GIL, Carlos; La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre? Cuadernos Bakeaz, nº 46, agosto 2001.
MALÉ, Jean Pierre; Pot el món local oferir noves formes de cooperació? Artículo publicado por FCONGD en Relacions Sud-Nord 2003. Què fem a Catalunya? Barcelona, 2004.

Finalmente, se observa un incumplimiento de la prioridad recomendada a nivel internacional, estatal y autonómicamente (derechos sociales básicos, Países Menos Avanzados), aunque se encuentra recogida en los reglamentos y en las bases reguladores de subvenciones de los propios consejos. De los 225 proyectos, 35 (15,5%) corresponden a proyectos destinados a cubrir derechos sociales básicos y de éstos, la mitad son de provisión de agua y construcción de letrinas. El 16,4% de los proyectos (37) se realizaron en Países Menos Avanzados, donde la mayoría corresponden a la construcción de infraestructuras y no tanto a la consecución de los derechos sociales básicos.

Las ONG y las entidades tampoco vinculan su trabajo en el Sur con las actividades de EPD y sensibilización del Norte.

3. Las estrategias de EPD y sensibilización[9] en el municipio.

El trabajo de las ONG de cara a la ciudadanía.

La proximidad de los municipios a la ciudadanía les otorga un marco privilegiado para acercar y trabajar la realidad de las desigualdades Norte-Sur, la cooperación y el desarrollo, a partir de las propuestas de EPD y la sensibilización.

Sin embargo, como ya ha quedado reflejado, el modelo existente está basado en la convocatoria de proyectos de cooperación, lo cual obliga a las ONG a concentrar sus esfuerzos en tareas de búsqueda de recursos y de formulación, gestión y seguimiento. Ello fuerza a muchas de las entidades a vivir de espaldas al municipio, cuya principal consecuencia es el peso residual de los proyectos de EPD y sensibilización, respecto a los de cooperación que se realizan en los países del Sur.

Para analizar si existía algún tipo de estrategia en los municipios, el estudio tuvo en cuenta indicadores como: el formato de la actividad, el público destinatario y la asistencia, la continuidad, la coherencia temática y geográfica, el lugar de realización, la periodización y la coordinación entre entidades. El primer resultado que se obtuvo es que, en general, tanto las entidades como las consejerías, no disponen de memorias de las actividades realizadas, cosa que dificulta la sistematización de los aprendizajes de actividades pasadas o el establecimiento de planes y estrategias de cara al futuro, en base a su evaluación.

A partir de los documentos consultados se constata que las actividades realizadas no se enmarcan en una estrategia de EPD, con unos objetivos definidos a medio o largo plazo. Los actos que se realizan responden a una sucesión no planificada de actividades puntuales de las ONG, sean o no del municipio, y se adecuan o no a las particularidades o capacidades del municipio en el ámbito de la cooperación y la solidaridad (país de hermanamiento, actividades de las entidades y asociaciones autóctonas, las problemática del municipio, etc.) o en el ámbito socioeconómico (dimensiones del municipio, barrios específicos, colectivos de inmigrantes presentes, categorías sociales, etc.)

Las ONG y las entidades tampoco vinculan su trabajo en el Sur con las actividades de EPD y sensibilización del Norte. El análisis de la convocatoria de proyectos de sensibilización de uno de los municipios muestra que, aunque el 47% de las ONG que presentan proyectos de cooperación, también los presentan de sensibilización, sólo un tercio de éstos últimos tratan una temática similar a la de los proyectos de cooperación por los cuales han obtenido subvención.

Las conclusiones que podemos extraer son, en primer lugar, la necesidad de definir, atendiendo a las especificidades del municipio, cuáles son los objetivos, los actores y los ámbitos de la EPD. Este trabajo, liderado desde los consejos, necesita de la participación de todos los actores, no sólo de las administraciones y las ONG, sino también de los medios de comunicación, de los partidos políticos, de las universidades, de las asociaciones, de movimientos sociales y de organizaciones de todo tipo (ecologistas, de mujeres, juveniles, culturales, deportivas, vecinales, parroquias, gente mayor, etc.). Por otro lado conviene diferenciar entre los distintos tipos de actividades que, bajo el paraguas de 'sensibilización', se llevan a cabo, como la divulgación de los proyectos de cooperación (libros, plafones), los actos de recaudación de fondos (fiestas, colectas), las acciones de comu-

[9] El Diagnóstico toma como marco conceptual de la EPD y sensibilización, el documento de la FONGD, *"L'Educació per al Desenvolupament: una estratègia imprescindible'"* (disponible en www.pangea.org/fcongd).
LA EPD se entiende como un proceso que pretende generar conciencias críticas, haciendo que cada persona se sienta corresponsable del desarrollo global Norte-Sur y activa, para participar en la construcción de una nueva sociedad civil. La sensibilización, por su lado, puede considerarse como una acción de EPD si, más allá de la captación de socios y socias y recursos, su razón final es conseguir un cambio de actitudes y valores a partir de la comprensión de un determinado fenómeno o problema, pero también de una identificación afectiva con él.



nicación (presentación de libros, programas municipales), la promoción de las entidades (ferias de entidades), la captación de socios, la formación (cursos, talleres) y las actividades puntuales (charlas, exposiciones, proyecciones).

Las propuestas de los ayuntamientos a la ciudadanía.

Tener una estrategia de EPD y sensibilización, no es lo mismo que comunicar, informar o divulgar. En el ámbito de la cooperación y la solidaridad, todas las acciones realizadas por el ayuntamiento deberían compartir objetivos y metas, orientadas por valores como la solidaridad y la justicia social.

Un análisis de las propuestas municipales muestra cuatro grandes acciones: a) materiales y medios de comunicación, b) las mociones municipales, c) los hermanamientos y d) la transversalidad entre consejerías.

a) **Los materiales y documentos** consultados están orientados a proporcionar información sobre las actividades de la consejería y las entidades del municipio (distribución del 0,7% municipal, listado de entidades de cooperación del municipio, proyectos financiados, historia del hermanamiento, etc.). Así, encontramos documentos y publicaciones hechas desde la consejería de cooperación (memorias de actividades, los dípticos, guías de entidades y boletines o revistas de cooperación), o bien apoyos de difusión (desde la página web del ayuntamiento o el boletín municipal, hasta un programa de radio, televisión o artículos en la prensa).

   En este sentido, desde los consejos convendría analizar el contenido de estos instrumentos y el rol de estos apoyos en términos de EPD, para establecer posteriormente una estrategia de comunicación en el municipio.

b) Por su lado, **las mociones o declaraciones del municipio** están relacionadas con asuntos -tanto coyunturales como estructurales del Sur y del Norte- de temática política, derechos humanos y solidaridad. A partir del estudio se ve que, en general, son escasas las mociones municipales fruto del debate en el mismo consejo. Cuando las mociones se materializan, sólo se mencionan en trípticos o boletines, y no generan actividades asociadas o con repercusión ciudadana.

   El mayor potencial de los ayuntamientos en estos temas radica en el hecho que son instituciones más cercanas a la ciudadanía, con una representación más directa y sin supeditación a los intereses y compromisos políticos que marcan las relaciones entre estados. No obstante, como muestran las prácticas analizadas, con las mociones municipales a menudo se desaprovecha la oportunidad de hacer pedagogía y sensibilización alrededor de su concepto y de sus implicaciones (importancia del juicio moral de la ciudadanía, vinculación Norte-Sur, etc.) y de crear espacios de incidencia política ciudadana (capacidad de presión de los ciudadanos y ciudadanas, y de los Ayuntamientos, implicación de la ciudadanía).

c) En referencia a **los hermanamientos Norte-Sur**, constituyen un vínculo bilateral entre un municipio o entidad local del Norte y un municipio o entidad local del Sur. Se trata de otra variante de la cooperación municipal que puede servir de instrumento de sensibilización para la ciudadanía. Ello depende del grado de implicación de las instituciones y las asociaciones ciudadanas en los mecanismos de cooperación, y tiene mucho que ver con quién gestiona el hermanamiento: el ayuntamiento -hermanamiento institucional- o una entidad. Cuanto más amplia sea la representación de instituciones municipales, asociaciones y colectivos ciudadanos, mayor participación y grado de seguimiento de los acuerdos habrá, al mismo tiempo que aumentará el efecto pedagógico y sensibilizador del hermanamiento. En este sentido, una buena práctica puesta en marcha por uno de los municipios estudiados, ha sido la creación de un comité de hermanamiento para cogestionar el hermanamiento entre el ayuntamiento y las asociaciones ciudadanas.

   Por otra parte, si hacemos memoria vemos que la figura del hermanamiento surge a finales de los años 1970 como respuesta de la solidaridad internacionalista frente al agravamiento de las desigualdades en el mundo. Cabe remarcar que las motivaciones políticas que propiciaron la creación del hermanamiento han cambiado y ello ha provocado que se pase de la denuncia y la solidaridad política, a los proyectos de cooperación directa e indirecta[10]. A partir del estudio se constata que el 58% de los proyectos de cooperación realizados, tanto por los ayuntamientos como por las ONG en el marco del hermanamiento, corresponden a obras de infraestructura. No hay prácticamente actividades de sensibilización e incidencia política asociadas a los hermanamientos, ni por parte de los ayuntamientos, ni por parte de las entidades que promueven proyectos de cooperación.

[10] Según los datos del FCCD, del 70% de los municipios catalanes que iniciaron sus hermanamientos con Nicaragua por motivos solidarios internacionalistas, sólo un 18% los mantienen actualmente por los mismos motivos. (Fons Català de Cooperació al Desenvolupament; *20 anys d'agermanaments amb Nicaragua*. Molins de Rei, noviembre 2005, pág. 26).

Es evidente que se hace cada vez más necesario que desde los consejos de cooperación se replantee y redefina la figura de los hermanamientos, tanto en lo que respecta al modelo con el Sur (objetivos, tipo de relaciones Norte-Sur, seguimiento, etc.), como respecto a las acciones en el Norte (EPD-sensibilización, incidencia política, vinculación ciudadana).

d) En cuanto a la **transversalidad entre consejerías,** la política de cooperación implica valores de solidaridad y de justicia social que deberían estar presentes en toda la acción de gobierno municipal. El estudio muestra las escasas acciones transversales llevadas a cabo por los seis ayuntamientos estudiados. Estos se realizan sobre todo con las consejerías de educación y bienestar social o entre consejerías gestionadas por un mismo regidor. En general las colaboraciones no responden a una estrategia explícita del equipo de gobierno municipal, sino que dependen de la buena voluntad de los políticos responsables.

De nuevo, este hecho demuestra un vacío en las políticas y estrategias municipales que se tienen que estudiar y, en todo caso, adecuar a la nueva realidad.

4. Como conclusión.

Hoy en día, muchos ayuntamientos catalanes, recogiendo la demanda ciudadana, ya dedican el 0,7% de los ingresos propios, no financieros, a acciones de cooperación, sensibilización y solidaridad. Asimismo, la demanda del 0,7% no se puede limitar a la creación de consejerías de cooperación sin otra implicación que la de ser repartidoras de dinero y gestoras financieras. Los municipios cuentan con una especificidad de proximidad a la ciudadanía que conviene potenciar y aprovechar, para llegar más lejos que a la transferencia de recursos.

Es, por lo tanto, necesario establecer una política de cooperación municipal que defina tanto sus objetivos como los actores, los proyectos y las líneas de acción adecuadas a la realidad y capacidades de cada municipio. Ello permitirá, de un lado, establecer las señas de identidad propias de cada municipio en esta materia, y de otro medir el impacto de su trabajo en los países del Sur.

En otro orden de cosas, es evidente que las acciones realizadas desde los ayuntamientos tienen un amplio eco entre la ciudadanía. Es por ello que se vuelve necesario establecer objetivos de trabajo en este sentido, una estrategia de EPD, que impulse la participación de los ciudadanos y ciudadanas y su implicación para un cambio de actitudes hacia la solidaridad y la justicia social. Aprovechar aquellas fechas (día del agua, día del SIDA, día de la paz, etc.), espacios, capacidades y especificidades de las cuales ya dispone el municipio (proyectos en el Sur, hermanamientos, mociones, trabajo de otras consejerías, diversidad del mundo asociativo, etc.) son elementos que pueden ayudar.

Esta política de cooperación y solidaridad municipal no puede quedar aislada de la realidad del municipio. En este sentido, deben establecerse colaboraciones entre consejerías para saber qué hacen y cuáles son los elementos comunes que comparten (derechos sociales, políticas de vivienda, de educación, de ocupación, derechos laborales, etc.) Paralelamente, se debería elaborar una estrategia de transversalidad, en la que los consejos de cooperación pudieran ser los espacios desde los que pedir y realizar el seguimiento a fin de que valores de solidaridad mantengan el carácter transversal en la política municipal.

El potencial que ofrece la cooperación local a través de los consejos municipales es extraordinario y requiere un esfuerzo y una apuesta por parte de los actores involucrados para que sea, no sólo un espacio de buenas intenciones, sino una plataforma de creación de políticas adecuadas al contexto local municipal.

Fórum 2004: ¿una oportunidad perdida?

Tono Albareda
Presidente de Cooperacció.

El Fórum Universal de las Culturas se planteó, por parte de sus impulsores, como una ocasión para volver a colocar a Barcelona en el primer punto de la agenda internacional, hecho que seguía, en la práctica, diversos objetivos análogos a la experiencia de las Olimpiadas de 1992.

- Reordenar, rehabilitar y urbanizar una parte de Barcelona que se había degradado en las últimas décadas. Durante las Olimpiadas se trató del frente marítimo entre la Barceloneta y Poble Nou, lo que hoy en día conocemos como Vila Olímpica; con el Forum se quiso dar continuidad a este frente marítimo y llegar al Besòs.
- Impulsar Barcelona como centro turístico y conseguir que, parte de los millones de turistas, atraídos por el tradicional 'sol y playa', se desplacen además a la ciudad para admirar su arquitectura, historia, cultura, etc.
- Consolidar Barcelona como centro comercial/industrial/cultural, con más posibilidades de atraer ferias internacionales, congresos, etc.

Para llevar adelante el proyecto se buscó un acuerdo entre el Ayuntamiento de Barcelona, el Gobierno de Cataluña y el Gobierno del Estado español. Se debe tener en cuenta que, en aquellos momentos, cada una de estas instituciones estaba controlada por fuerzas políticas distintas y, en muchos aspectos, enfrentadas. El acuerdo debía permitir que la inversión necesaria se llevara a cabo de forma compartida y además debía conseguirse la mayor financiación posible a través de patrocinadores privados. Lógicamente, esto implicaba dificultades, más o menos serias, para llegar a acuerdos sobre los contenidos.

Mientras que en 1992 lo que sirvió para impulsar los objetivos expuestos fue la celebración de las Olimpiadas, lo cual significó competir con diversas ciudades a nivel internacional, enaltecer el deporte y promover su difusión y participación deportiva en Cataluña y España; ahora, ante la imposibilidad de conseguir un acontecimiento similar, consolidado internacionalmente, se inventó uno nuevo y se quiso que tuviera continuidad en el tiempo, es decir, que de forma periódica se pudiera repetir en otras ciudades y Estados.

La razón que se esgrime es la celebración de un gran encuentro internacional sobre las Culturas, de manera que se fomente su reconocimiento y diversidad y se promueva el diálogo entre ellas. El objetivo es interesante, en un momento en que la globalización arrasa con todas las culturas no dominantes, y donde la relación entre las culturas diversas aparece más como un enfrentamiento que como una colaboración.

En esta perspectiva se establece un presupuesto de unos 3.000 millones de euros (casi medio billón de las antiguas pesetas), de los que sólo algo más del 10% se destina al Forum propiamente dicho, y el resto a las infraestructuras y urbanización del entorno. El tema urbanístico enfrenta desde el principio a los promotores del acontecimiento con las asociaciones de vecinos, que acusan de especulación a tamaña operación urbanística. Todo ello condicionará de forma significativa la relación del mundo asociativo con la dirección del Forum.

En cualquier caso, una cifra de 318 millones de euros era lo suficientemente importante como para realizar una serie de actos que tuvieran significación en el futuro y que permitieran el avance del movimiento asociativo de Cataluña. No olvidemos que esta cifra representa más de cincuenta veces el presupuesto anual destinado a cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Barcelona.



De hecho, según algunas afirmaciones de directivos del Forum, éste tenía una voluntad manifiesta de reforzar el movimiento asociativo de la ciudad, pero, tal vez con un grave desconocimiento de qué era este movimiento. Por ejemplo: en la invitación que los directivos del Forum hicieron al Comité Internacional del Foro Social Mundial, aprovechando su reunión en Barcelona, a parte de pretender que participaran como tal en el Forum de las Culturas (hecho que demostraba que no habían entendido que los Foros Mundiales tienen un carácter claramente no gubernamental), explicaron que querían reforzar el movimiento asociativo de Cataluña, puesto que era muy débil; afirmación que llegaba poco después del éxito arrollador de las manifestaciones contra el Banco Mundial y contra la Cumbre Europea en Sevilla. Fue igualmente curiosa la afirmación de un técnico responsable de las áreas de cooperación y desarrollo que explicaba cómo, tras el Forum, la cooperación al desarrollo sería diferente; que el Forum marcaría un antes y un después. Parece claro que poco habían estudiado los diversos encuentros internacionales sobre desarrollo, ni hasta qué punto las políticas neoliberales dificultaban, si no impedían, el desarrollo social.

> Difícilmente podemos encontrar temas, acuerdos o incluso citas que tengan como referencia el Fórum de las Culturas.

La voluntad, expresada reiteradamente por los organizadores del Forum, de que todos los actos y acontecimientos que se realizaran debían poder ser televisados, contribuyó al carácter efímero de los encuentros. Es evidente que, si se quería avanzar en el conocimiento profundo de alguna realidad y de cómo cambiarla, la televisión y sus exigencias 'de entretenimiento' no eran lo que más facilitaría la reflexión. En cualquier caso, unos costes de estructura del 24% y de publicidad del 19% parecen totalmente desproporcionados.

Teniendo en cuenta el volumen de la inversión y las dificultades de las administraciones para asumirla, desde el principio ya se planteó conseguir patrocinadores para el Forum. Lógicamente los más importantes resultaron ser las grandes empresas, entre las que podríamos destacar Nestlé, conocida por sus prácticas monopolísticas y explotadoras de los pequeños campesinos con el café y el cacao en muchos países empobrecidos; Coca-cola, que arruinó la producción de la caña de azúcar en la República Dominicana, cuando substituyó el azúcar por edulcorantes, y famosa también por no respetar los derechos sindicales en Colombia, donde diversos dirigentes sindicales de la empresa han sido asesinados; Telefónica, con el incremento de precios en los países de América del Sur donde se ha instalado, y por el despido de los miembros del comité sindical de Perú; o INDRA, la mitad de cuya facturación se destina a la industria del armamento.

Evidentemente, no era ésta la compañía más atractiva para las ONG de desarrollo, de paz o de derechos humanos, ni para otras asociaciones. Ello provocó que no sólo muchas de ellas se abstuvieran de participar, sino que diversas organizaran boicots activos. Tal vez una mirada en perspectiva demuestre que hubiera sido mejor restringir el gasto y evitar la participación de semejantes patrocinadores, ya que, como mínimo, se hubiera podido plantear un acontecimiento más cercano a la sociedad civil catalana.

Hoy, a casi dos años después del Forum, está claro que allí no ha quedado nada perdurable, a parte del urbanismo, y que difícilmente podemos encontrar temas, acuerdos o incluso citas que tengan como referencia el Forum de las Culturas. Todo ello, de ninguna manera resta mérito a las ONG que se esforzaron por situar en el Forum diversos temas, desde el comercio justo hasta la injusticia de las relaciones internacionales, con mayor o menor éxito. Sin embargo, sí debería servirnos para valorar si fue un éxito o un fracaso (aún más, teniendo en cuenta la inversión necesaria), y es evidente que los resultados no se corresponden con los costes, ni con las expectativas que se generaron.

La aportación del Fórum 2004

Francesc Mateu
Intermón Oxfam
Toni Codina
Setem
Antonio Baile
Alternativa 3

Hoy por hoy, el Fórum de las Culturas 2004, ha quedado en el imaginario colectivo como algo que ocurrió aquel año, objeto de burla y sinónimo de acontecimiento que no funcionó. Pero, más allá de la broma o del juicio superficial y con la perspectiva que da un poco de tiempo, hacer un balance del Forum nos puede dar una idea más clara de aquello que tuvo sentido y de lo que no lo tuvo tanto.

No es fácil hacer un balance y una valoración sobre el Forum, a partir de sentimientos ambivalentes y contradictorios. En general su celebración ha sido positiva, aunque debemos reconocer que ha quedado por debajo de nuestras expectativas y que no consiguió la credibilidad y la implicación necesarias para que un acontecimiento de este tipo pudiera cualificarse de éxito.

Nuestras entidades iniciaron el diálogo con el Foro con ánimo de influir sobre la organización de un evento importante que se realizaba en la ciudad, y para aportar propuestas vinculadas a los valores de la solidaridad internacional. Cuando el encargo que se nos hizo se centró en el tema de comercio justo, tres entidades, Interpón Oxfam, Setem y Alternativa 3, nos pusimos de acuerdo para ofrecer una propuesta conjunta de participación.

En un primer análisis del Forum, realizado con la distancia del tiempo transcurrido, destaca la especulación urbanística como principal contra-argumento. Sin embargo, este es un argumento que existe con o sin el Forum y que, de hecho, no fue el principal punto crítico que nos hizo cuestionar nuestra participación. El punto más delicado fue que las actividades y prácticas de algunos de los patrocinadores del Forum, chocaban frontalmente con los valores que la organización había querido promover, lo cual menguó su credibilidad, principalmente entre los sectores de la población más involucrados en estos temas.

El Forum tampoco consiguió el grado de participación ciudadana que esperaba. Las desavenencias con asociaciones de vecinos y otras organizaciones y el hecho de constituir un evento a puerta cerrada y con precios elevados, produjo la falta de implicación popular.

Por otro lado, el trabajo con organizaciones como las del Forum no era sencillo, puesto que, a la naturaleza efímera del encuentro, se sumaron el factor prisa y el factor rentabilidad económica, mientras el contenido pareció que pasaba a un segundo plano. A ello, debemos añadir que el equipo creado para el acontecimiento fue nuevo y sufrió cambios continuos, lo cual generó una interlocución volátil.

A pesar de todo este panorama, lo cierto es que encontramos, en general, interlocutores que no sólo entendían aquello que les decíamos, sino que lo compartían y que hicieron un esfuerzo considerable para que estos otros valores tuvieran un espacio lo más importante posible. Y el resultado final, si se aceptan las limitaciones de un evento de este tipo, no fue negativo. Como balance de contenido y continente, la idea global del Forum fue positiva.

En cuanto a Intermón Oxfam, Setem y Alternativa3 -tras multitud de cambios, cosidos y descosidos de proyectos- finalmente centramos nuestra actuación en cuatro ámbitos alrededor del comercio justo, el tema que la organización del Forum nos había propuesto.

1. Exposición.

El primer ámbito se centró en la divulgación del mensaje y las propuestas del comercio justo, para lo cual dispusimos de una exposición fija durante todo el Forum. A las ONG siempre nos cuesta mucho montar exposiciones y conseguir



que las visite bastante gente, especialmente que las visite gente que se acerca al tema por primera vez. Este era un punto fuerte del Forum, puesto que solas, las tres entidades, nunca hubiéramos conseguido que visitaran una exposición las cerca de 650.000 personas que lo hicieron. Cierto que el universo humano que transitó por el Forum dejaba colectivos fuera, por tanto no era posible llegar a toda la población, aunque también es cierto que llegamos a población a la que, en condiciones normales, no hubiéramos llegado nunca. La exposición se basó en cinco espacios en los que escenificamos cinco situaciones de injusticia en el comercio internacional: el café, la industria textil, el caso de las patentes, las flores y la leche (denunciando el dumping y las ayudas a la exportación).

> Las actividades y prácticas de algunos de los patrocinadores del Fórum, chocaban frontalmente con los valores que la organización había querido promover.

2. La tienda de comercio justo.

La tienda de comercio justo fue, de hecho, el núcleo del encargo que el Forum hizo al grupo promotor. Era una tienda extensa done había una amplia gama de productos de comercio justo, en la que el objetivo principal era darlo a conocer. Intentamos que cada persona que entrara al espacio se fuera con el concepto claro de lo que significaba el comercio justo. Al término del Forum, casi todo el mundo había pasado por la tienda y 90.000 personas había comprado algo. El esfuerzo comunicativo, el valor añadido del comercio justo y la asociación a la exposición, provocaron que fuera la tienda que tuviera más ventas dentro del recinto, incluso superando a las de *merchandising* del propio Forum. El producto estuvo expuesto en unas estanterías soportadas con sacos, que ofrecían una imagen de continuidad con la de la exposición. Además, en la tienda había un espacio para productores del Sur que tuvieron la oportunidad de trabajar en directo e intercambiar experiencias y vivencias con los visitantes.



Tienda del Forum 2004. Autor: Francesc Mateu.

3. Los espacios de Diálogos.

La calidad y la cantidad de conferencias, el nivel de los ponentes y los temas tratados dieron la oportunidad de poder contar con personas y entidades de alto valor intelectual, social y humano. Probablemente, sin embargo, este fue el espacio más desaprovechado del Forum. Intermón Oxfam, Setem y Alternativa 3 organizamos dos de estas conferencias o 'diálogos'. La primera en el marco de las campañas 'Roba Neta' (Ropa Limpia) y 'Comercio Justo con Justicia', divulgó un mensaje de denuncia sobre la realidad de las maquilas en Guatemala y otros países, a través de testigos impactantes y conferencias de alto nivel.

4. Café y azúcar de comercio justo.

En todo el recinto, todo el café y el azúcar que se consumieron eran de comercio justo. Este fue uno de nuestros mayores éxitos, que no hubiera sido posible sin la implicación del equipo que organizó el Forum. El café es uno de los productos que las grandes marcas siempre pugnan por comercializar y lucir en eventos como este. Incluso, en ocasiones, ¡lo regalan! Se optó, en cambio, por café de comercio justo que, además, tenía unos costes algo superiores a los de otros cafés. Fue un reto para nosotros, porque este café nunca antes había sido servido en restauración a gran escala, ni ofreciendo, como pedía el Forum, todo el servicio de mantenimiento de cafeteras. Aquí contamos con la colaboración de Cafés Saula para hacer frente a la demanda y con el café que Alternativa 3 compró directamente en cooperativas de África y América Latina. Por otro lado, Alternativa 3 y Setem suministraron y realizaron el seguimiento del café para las máquinas de *vending*, aunque este volumen no fue tan importante.

El reto del azúcar no fue menor, puesto que debíamos envasarlo en sobrecitos. Esto, en principio, no debería presentar inconvenientes, pero el grado de humedad del azúcar de comercio justo, nos obligó a establecer una estrecha colaboración entre nosotros y Sucrepack, para poder ofrecer al final este producto

en unos sobrecitos que también incluían una leyenda sobre comercio justo.

> **Fue una buena ocasión para difundir, de una forma mucho más masiva de lo que es habitual, el concepto del comercio justo.**

En principio, los empresarios de la restauración no vieron con buenos ojos la propuesta, pero la calidad del servicio, la del café y la del azúcar, y la presentación del producto, hizo que, a excepción de algún potente restaurador que ofreció muchas resistencias, finalmente todo el mundo utilizase el café y el azúcar de comercio justo.

Se ha de señalar que fue una buena ocasión para difundir, de una forma mucho más masiva de lo que es habitual, el concepto del comercio justo. Siempre nos quedará la duda de si, en un gran acontecimiento como el que representó el Forum, uno debe permanecer fuera o dentro, puesto que cualquiera de las dos opciones presenta dilemas y contradicciones. Sin embargo, dado que el Forum se hubiera celebrado con o sin nuestra presencia, y teniendo en cuenta que la oportunidad de estar en él no supuso coste económico alguno para nuestras organizaciones, creemos que el resultado final inclina la balanza del lado de considerar nuestra participación como una decisión acertada.

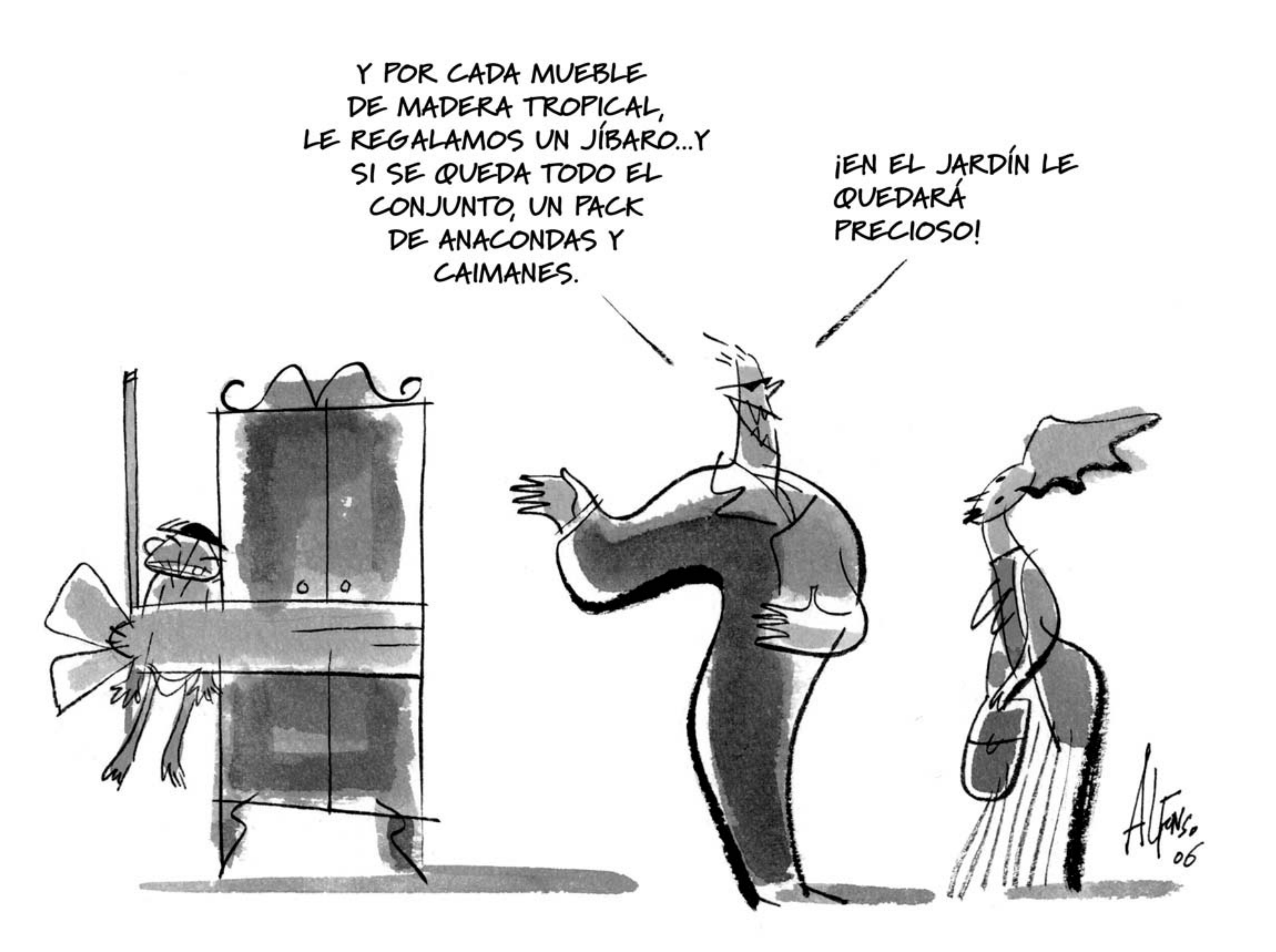
Un último reto que planteó nuestra participación en el Forum, fue la necesidad de contar con voluntariado para hacerla posible. A pesar de ciertas resistencias iniciales, motivadas por el enorme volumen de gente que ello requería, finalmente el Forum aceptó la propuesta y la dinamizó internamente. Más de 900 voluntarios y voluntarias atendieron la exposición, la tienda y los diálogos de Intermón Oxfam, Setem y Alternativa 3. Era un volumen muy importante de gente y supuso un gran esfuerzo semanal para coordinar los tres turnos de personas que atendieron la tienda y la exposición, pero cabe desatacar que ésta fue otra de las claves del éxito y de la participación. Sin duda fue una oportunidad única para implicar a muchos ciudadanos y ciudadanas en la divulgación de causas justas.

Como conclusión querríamos recalcar uno de los hechos más relevantes del Forum: el de dar voz a gran número de personas de países empobrecidos que nos dejaron su testimonio. Estas voces de denuncia y de esperanza no nos pueden dejar indiferentes y es necesario que se traduzcan en una mayor conciencia y en actuaciones sociales para trabajar por un mundo más justo.



Detalle parada. Autor: Francesc Mateu.

BLOQUE 4
COOPERACIÓN PRIVADA CATALANA



Últimos datos actualizados de las ONGD catalanas

Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament

Cataluña cuenta con una gran riqueza de organizaciones, pequeñas y grandes, locales, presentes en todo el territorio, dedicadas a temas de cooperación y solidaridad. Sin embargo ha existido una gran dispersión en cuanto a toda la información existente y al trabajo que estas organizaciones realizan.

La Ley de Cooperación al Desarrollo (26/2001, de 31 de diciembre) establecía en su artículo 31 la creación de un registro de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, que fue regulado por decreto (109/2003, de 15 de abril) y que quedó adscrito a la ACCD (Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo). Este registro no funcionó de forma efectiva hasta el año 2006.

En la FCONGD sabíamos que la mayoría de las entidades de cooperación internacional no tienen el perfil de las grandes ONGD (como es el caso de las ONGD federadas) y que tras las muchas demandas de información, confirmamos que esta realidad era muy desconocida por el gran público.

Por esta razón, durante el año 2004-2005, junto al resto de coordinadoras catalanas de ONGD[1], llevamos a cabo un proyecto conjunto con el objetivo de elaborar un directorio de entidades[2] que permitiera facilitar el acceso a los datos, disponer de un mapa de las ONGD y grupos de solidaridad catalanes, además de potenciar posibles sinergias entre ellas y los grupos de solidaridad con objetivos comunes. A partir de una ficha que las entidades rellenaron, se recaudó información sobre la identificación y la tipología general de las organizaciones detectadas, a partir de los campos siguientes: año de constitución, número de socias y socios, presupuesto y origen de los fondos (públicos y/o privados), número de trabajadores y/o trabajadoras que se liberan y número de personas voluntarias, pertenencia a redes y países y áreas de intervención principales.

A causa del gran número de entidades presentes en nuestro país, se optó por acotar la recolección de información. Uno de los criterios establecidos fue la periodicidad de las actividades realizadas por la entidad, lo que dejó fuera del estudio a aquellas organizaciones que realizan actos esporádicamente. También se excluyó a aquellas dedicadas a actividades de asistencia social (ayudas a hospitales, ligas contra el cáncer, asociaciones de discapacitados, etc.), las que realizan actividades de sensibilización puntuales (fiestas de la multiculturalidad o diversidad, etc.) o las que realizan ayuda social en el marco de las parroquias.

En este artículo presentamos, de forma sintética, los resultados obtenidos. Para evitar que la gran concentración de entidades en la provincia de Barcelona sesgue o incluso eclipse la realidad organizativa de las otras provincias, destacamos los datos disgregados por territorio y añadimos, en el caso de las entidades de las comarcas de Girona, Lleida y Tarragona, información sobre la distribución geográfica interna.

1. Identificación general de colectivos y entidades de cooperación y solidaridad del territorio catalán.

Las coordinadoras identificaron casi 700 entidades[3] y colectivos dedicados a la cooperación y la solidaridad para el

[1] Coordinadora d'ONGD solidàries de les comarques gironines i l'Alt Maresme; Coordinadora d'ONGD i altres Moviments Solidaris de Lleida; Coordinadora d'ONG per al Desenvolupament, la defensa dels Drets Humans i la Pau de Tarragona y la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament).

[2] El Directori d'Entitats (directorio de entidades) se puede consultar en el vínculo siguiente: http://solidaries.org/cens/cercador.php

[3] Este número es una estimación a la baja, puesto que hay asociaciones de inmigrantes, centros de investigación o asociaciones culturales que también trabajan en el ámbito de la solidaridad y la sensibilización. De otro lado, los colectivos locales que no están inscritos en los registros locales de los ayuntamientos resultaron muy difíciles de detectar.



Figura 1. Resumen del número de entidades detectadas durante la realización del Censo de Entidades

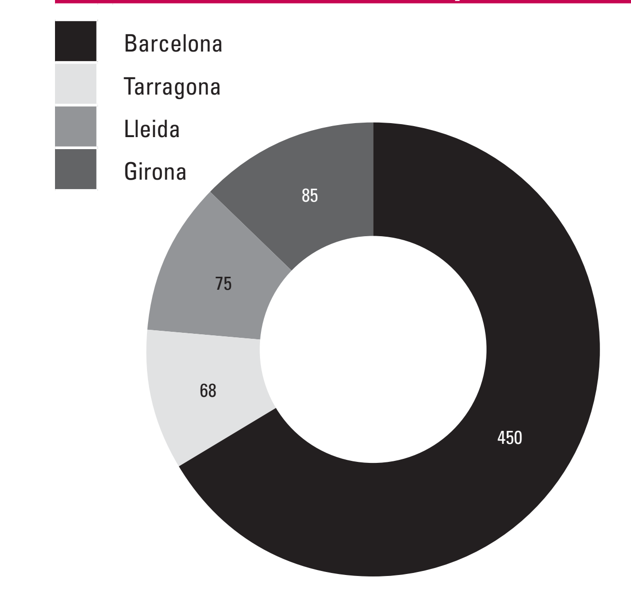
Coordinadora	Número de ONGD, miembros de alguna coordinadora	Número de ONGD detectadas (incluyendo las que son miembros de coordinadoras)	Número de ONGD y/o grupos de apoyo con ficha propia	Número de ONGD y/o grupos de apoyo con datos en la ficha de ONGD con sede en Barcelona	Número de ONGD que no han respondido
Barcelona	82	450, aprox.	244*	-	200, aprox.
Tarragona	13	68	28	15	25
Lleida	20	74	25	30	19
Girona	61	85	82	3	-
TOTAL	**176**	**680, aprox.**	**378**	**49**	**250, aprox.**

* De las 244 entidades que contestaron de la provincia de Barcelona, 138 corresponden a la ciudad de Barcelona y las 106 restantes pertenecen a las comarcas de Barcelona.

desarrollo en el territorio catalán. De éstas, 380 llenaron de forma más o menos exhaustiva el formulario del directorio[4] y 176 ya habían sido previamente identificadas, porque pertenecían al registro de alguna de las coordinadoras. Las principales fuentes de información fueron los registros de las administraciones sobre las entidades a las que de alguna manera habían financiado y los datos sobre las entidades que forman parte de los consejos municipales de cooperación.

La recaudación de información mostró que entre un 10% y un 20% de las 380 entidades no se dedican estrictamente a la cooperación para el desarrollo, sino que son centros de investigación o bien entidades y colectivos vinculados a la sensibilización, temas de cuarto mundo o inmigración. Muchos de estos colectivos, a pesar de estar vinculados a temas de solidaridad y sensibilización local, no tienen el perfil técnico de una ONGD, ni presentan proyectos o reciben subvenciones públicas.

Figura 2.
Número de ONGD detectadas por demarcación.



Se aprecia que el número de entidades presentes en cada demarcación, excepto Barcelona, es similar. No obstante, debemos matizar el dato puesto que, mientras que en Lleida y Tarragona las entidades presentes corresponden, en gran medida, a grupos de apoyo de ONGD con sede en Barcelona, en el caso de Girona, si bien existen delegaciones de ONGD con base en la ciudad condal, existen muchas más de implantación estrictamente local. Además, en Lleida y Tarragona, las entidades se concentran mayoritariamente en las grandes ciudades, Lleida, Reus y Tarragona, mientras que en las comarcas de Girona la presencia está muy descentralizada.

2. Tipología de las entidades y asociaciones de cooperación y solidaridad.

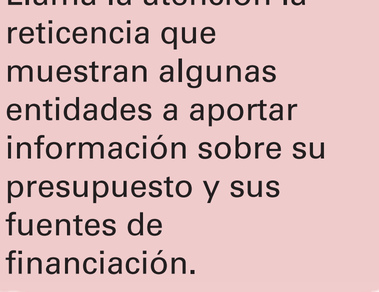
2.1 Tipología general de las entidades y asociaciones catalanas.

El formulario que las entidades cumplimentaron constaba, como ya hemos señalado, de seis campos con información diferenciada. Se trataba de datos de identificación, institucionales, económicos, sobre actividades, sobre redes y consejos, y finalmente sobre el personal.

Las entidades respondieron, en general, de forma satisfactoria, y sólo un 12% se limitó a facilitar los datos identifica-

[4] La información sobre estas entidades puede consultarse en el siguiente vínculo: http://solidaries.org/cens/cercador.php

dores. Llama la atención la reticencia que muestran algunas entidades a aportar información sobre su presupuesto y sus fuentes de financiación. En el 48% de las fichas no se facilitan datos económicos. De otro lado, en el caso de las entidades con delegaciones en Cataluña, el presupuesto se presenta de forma agregada, es decir, sin indicar el presupuesto propio de cada delegación.



A partir de los datos facilitados en las fichas, podemos realizar la siguiente lectura:

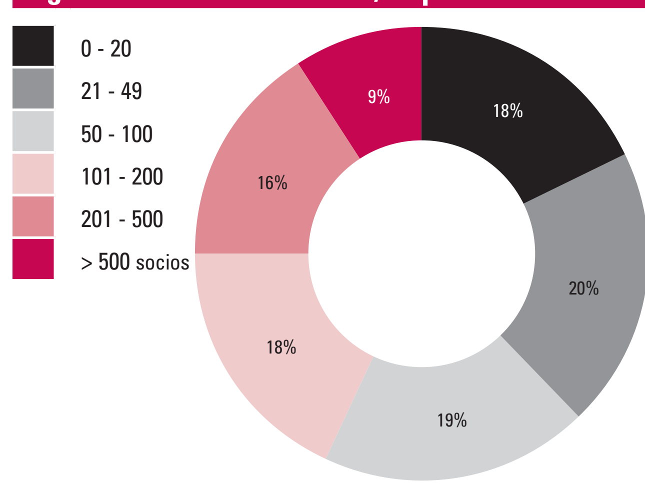
Se trata mayoritariamente de asociaciones **fundadas** hace menos de diez años: cerca del 55% de las entidades están activas desde 1996 y tan solo el 20,7% son anteriores al año 1990.

Además conviene destacar una tendencia al crecimiento, puesto que desde el año 2000 se han creado el 31,5% de las entidades que han respondido el formulario.

Figura 3. Antigüedad de las entidades.

Año de constitución de la entidad	% de entidades
Antes de 1984	11,20%
1985 - 1990	9,50%
1991 - 1995	24,40%
1996 - 1999	23,40%
2000 - 2004	31,50%

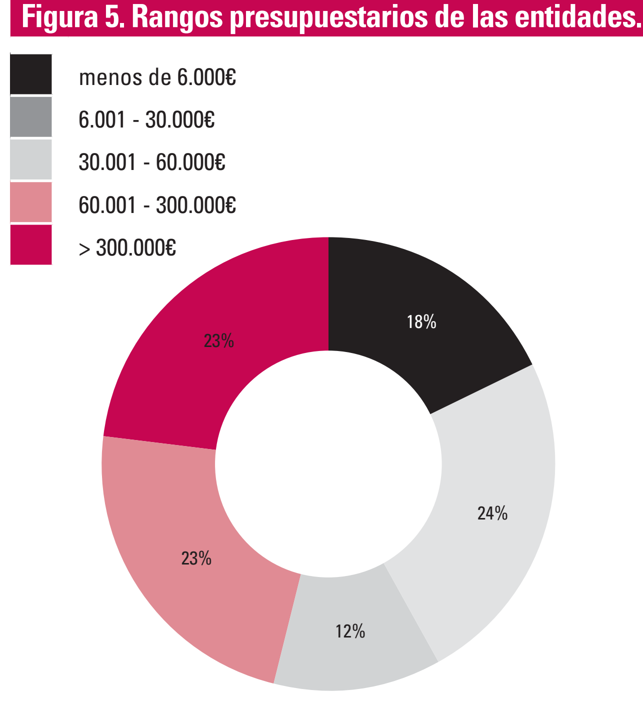

Figura 4. Número de socios/as por entidad.



En cuanto al número de socios y socias, predominan, en un 57%, las entidades con un número inferior a los 100 **socios y socias**, y de éstas un 37,6% no llegan a los 50.

Referente al **presupuesto**, en general hablamos de entidades con recursos modestos. De las 196 entidades que comunicaron su presupuesto, el 53% cuenta con una cantidad inferior a los 60.000 € para sustentar su actividad y llevar a cabo sus proyectos de cooperación y solidaridad.

Figura 5. Rangos presupuestarios de las entidades.



El origen de los fondos proviene, fundamentalmente, de las administraciones públicas. Casi el 61% de las entidades afirman recibir más aportaciones públicas que privadas y cerca del 40%, señalan que las primeras constituyen más del 75% de su presupuesto.

Figura 6. Tipo de financiación.

Origen de los fondos	% d'entidades
> 75% público	39,80%
50 - 75% público	21%
50% público - 50% privado	4,40%
50 - 75% privado	14,90%
> 75% privado	19,90%



Respecto al **personal** involucrado en el sector asociativo, tanto contractual como voluntario, casi dos tercios (64,6%) de las entidades no disponen de ninguna persona liberada y el 21,3% cuenta con menos de cinco personas que trabajan con un contrato laboral. Cabe resaltar que ello se suple con el trabajo voluntario: el 55,3% de las entidades cuenta con una estructura de más de 10 personas voluntarias para su funcionamiento.

Figura 7. Personal de las entidades.

Número de personas liberadas	% de entidades	Número de personas voluntarias	% de entidades
0	64,60%	0-5	26,50%
1-5	21,30%	6-10	18,20%
6-10	8,60%	11 - 25	31,50%
> 10	5,60%	> 25	23,80%

En relación al **trabajo en red**, dos tercios de las entidades afirman trabajar, ya sea localmente, autonómicamente, nacional o internacionalmente, en colaboración con otras.

Los **países donde se interviene** mayoritariamente son los centroamericanos: Nicaragua, Honduras, Guatemala; y también Bolivia, Perú, Marruecos, Ecuador, Cuba, República Dominicana, Argentina, Mozambique, Colombia, Brasil, Senegal, Palestina, Chile, Burkina Fasso, Guinea Ecuatorial, República Democrática del Congo.

Las **áreas de intervención** destacadas son, en primer lugar, educación, salud, y mujeres y desarrollo, seguidos de la producción agrícola, la provisión y depuración del agua, el gobierno y la sociedad civil, el apoyo a ONG autóctonas, la población y la salud reproductiva, la soberanía alimentaria y los derechos humanos y el medio ambiente.

EN CONCLUSIÓN

En general, el perfil tipo de las organizaciones catalanas tiene las siguientes características:

- Año de fundación posterior a 1996 (55% de las entidades).
- Número de socios y socias inferior a 100 (56,6% de las entidades).
- Volumen de presupuesto inferior a los 60.000 € (53,6% de las entidades).
- Fondos que provienen fundamentalmente de las administraciones públicas (61% de las entidades reciben más del 50% de su presupuesto de los fondos públicos).
- Sin personal asalariado (64,6% de las entidades).
- Con más de 10 personas voluntarias (55,3% de las entidades).
- Trabajo en red (66% de las entidades).
- Àmbito de intervención territorial: Centroamérica, Caribe y países andinos.
- Sectores de intervención: educación, salud, y mujeres y desarrollo.

2.2 Perfil tipo de las entidades de las comarcas de Barcelona.

Para empezar, como ya señalamos, los datos de las comarcas de Barcelona pesan mucho en el conjunto catalán. Sobre el total aproximado de 680 entidades detectadas en Cataluña, las dos terceras partes (66%) se concentran en esta provincia. Este dato queda reflejado en la respuesta de las entidades, por lo cual el perfil tipo general obtenido corresponde, principalmente, a la entidad de Barcelona.

En cuanto al **año de fundación**, el 51% tiene 10 años; y tres de cada 10 entidades, menos de cinco. Tal vez el rasgo más significativo sea que, por un margen muy estrecho, son las más veteranas del conjunto catalán: 13,7% fueron fundadas antes de 1984, frente al 11,2% del total catalán; y el 23,4% antes de 1990, frente al 20,7% del total catalán.

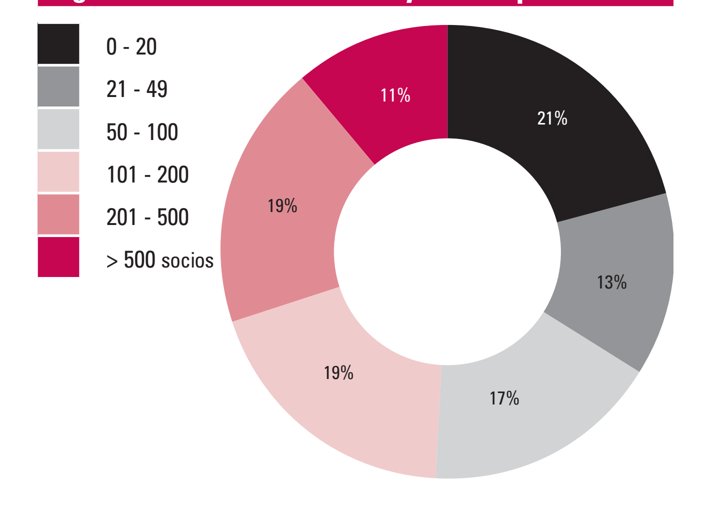
De la misma forma que en el resto de Cataluña, se confirma la tendencia a seguir creando entidades nuevas: el 28,3% de ellas se fundaron a partir del 2000.

Figura 8. Antigüedad de las entidades.

Año de constitución de la entidad	% de entidades
antes de 1984	13,70%
1985 - 1990	9,70%
1991 - 1995	25,20%
1996 - 1999	23,00%
2000 - 2004	28,30%

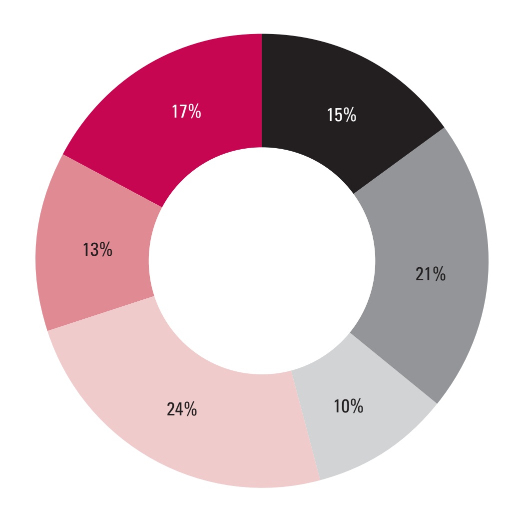
En cuanto al número de **personas socias**, las diferencias son estrechas: el 50,7% cuentan con menos de 100 socias y socios; el 49,2% tienen más de 100.

Figura 9. Número de socias y socios por entidad.



Las entidades de la provincia de Barcelona cuentan con más **presupuesto** que el total catalán. Ello se aprecia si se comparan los rangos presupuestarios inferiores a 60.000 € y los superiores a 300.000 €. El 46,2% de las entidades de Barcelona y el 53,6% de las entidades catalanas presentan un presupuesto inferior a los 60.000 €, mientras que el 30,1% de las barcelonesas y el 22,9% de las catalanas cuentan con más de 300.000 €. Así pues, las entidades de fuera de las comarcas de Barcelona manejan presupuestos inferiores a las que pertenecen a la provincia.

Figura 10. Rangos presupuestarios de las entidades.



La tendencia general catalana se confirma también en Barcelona, respecto **al origen de los fondos**. El 52,2% de las entidades señalan que más de la mitad de su presupuesto está financiado con subvenciones públicas. Sin embargo, para el conjunto catalán, cerca del 61% de las entidades (frente al 47,8% de las comarcas de Barcelona) afirmaban recibir más aportaciones públicas que privadas. En la provincia de Barcelona, con mayor concentración de población urbana, las entidades también son las que reciben más aportaciones privadas.

Figura 11. Tipo de financiación.

Origen de los fondos	% de entidades
> 75% público	37,00%
50 - 75% público	15,20%
50% público - 50% privado	2,90%
50 - 75% privado	32,60%
> 75% privado	12,30%

Dos tercios de las entidades de las comarcas de Barcelona dedicadas a la cooperación y la solidaridad, indican que trabajan **en red,** ya sea local, autonómica, nacional o internacionalmente.

En relación al **personal**, tanto asalariado como voluntario, los porcentajes son parecidos a los totales catalanes, aunque apreciamos un leve aumento en el número de personas liberadas en las entidades de la provincia de Barcelona: el 18,1% de las entidades barcelonesas encuestadas indican que cuentan con más de seis personas asalariadas, mientras que en el total catalán el número se reduce al 14,2% de las entidades.

Figura 12. Personal de las entidades.

Número de personas liberadas	% de entidades	Número de personas voluntarias	% de entidades
0	59,00%	0-5	28,50%
1 - 5	22,90%	6 - 10	15,20%
6 - 10	11,40%	11 - 25	31,00%
> 10	6,70%	> 25	25,30%

Los **países donde se interviene** son, mayoritariamente, los centroamericanos (Nicaragua, Honduras, Guatemala), Bolivia, Perú, Marruecos, Ecuador, Cuba, República Dominicana, Argentina, Mozambique, Colombia, Brasil, Senegal, Palestina, Chile, Burkina Fasso, Guinea Ecuatorial, República Democrática del Congo.

En cuanto a las áreas de intervención, las más destacadas son, en primer lugar salud, y mujeres y desarrollo; siguen la producción agrícola, la provención y depuración del agua, gobierno y sociedad civil, apoyo a ONG locales, población y salud reproductiva, soberanía alimentaria, derechos humanos y medio ambiente.



EN CONCLUSIÓN

El perfil tipo de las entidades y colectivos de las comarcas de Barcelona es el siguiente:

- Año de fundación: posterior a 1996 y, ligeramente, las más veteranas dentro del conjunto catalán.
- Número de personas socias superior a las 100 es del 49,2%.
- Volumen de presupuesto superior a los 60.000 €.
- El origen de sus fondos proviene básicamente de las administraciones públicas (52,2% de las entidades) y en casi el 45%, más de la mitad de los fondos son aportaciones privadas.
- Trabajan en ellas menos de 5 personas liberadas (81,9% de las entidades) pero tienen más personal asalariado (el 59%) que el total catalán.
- El número de personas voluntarias que colaboran con la entidad es superior a 10 (56,3% de las entidades).
- Ámbito de intervención territorial: Centroamérica, Caribe y países andinos.
- Sectores de intervención: educación, salud, y mujeres y desarrollo.

Las entidades de la provincia de Barcelona cuentan con más presupuesto que el total catalán.

2.3 Perfil tipo de las entidades de las comarcas de Girona.

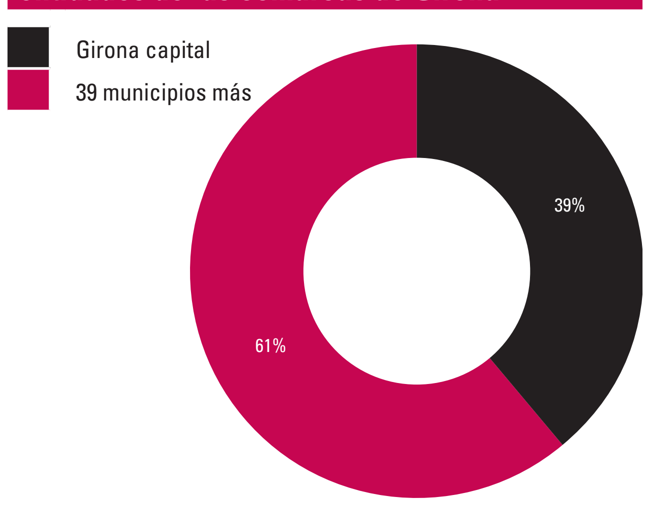
Tradicionalmente, las comarcas de Girona han sido ricas en participación de la ciudadanía en la dinámica solidaria. Un ejemplo son los hermanamientos entre municipios de Girona y nicaragüenses establecidos desde antaño. En una democracia casi embrionaria, la Revolución Sandinista de 1979 canalizó muchas luchas transformadoras, que dieron como fruto la creación de diversos colectivos en la zona.

Por este motivo, la mayoría de las entidades activas de estas comarcas son autóctonas (54 de las entidades) y muy pocas (28 entidades) son delegaciones de grandes ONG, con sede central fuera de la demarcación (siete de estas últimas son delegaciones de ACAPS). Este hecho comporta un perfil especial, con un fuerte enraizamiento en el territorio y con lazos muy estrechos entre ellas.

De las 82 entidades registradas en el Directorio, 61 pertenecen a la Coordinadora d'ONG Solidàries de les comarques gironines i l'Alt Maresme.

A diferencia de otras demarcaciones, las entidades están diseminadas por todos los municipios: 35 de ellas se encuentran en la capital y las 47 restantes en 39 municipios diferentes.

Figura 13. Distribución geográfica de las entidades de las comarcas de Girona.



Las entidades han llenado muy parcialmente los campos de información, por lo que disponemos de muy pocos datos para realizar valoraciones.

En su mayoría se trata de **entidades jóvenes,** fundadas a partir de 1990, a pesar de lo cual, cabe decir que aproximadamente un 20% es anterior a esta fecha.

La **fuente de ingresos** para ejecutar proyectos es exclusivamente pública. El hecho de disponer de pocas personas asociadas (35 entidades superan las 100 personas asociadas, pero casi ninguna alcanza la cifra de 500), y de presentar alto grado de contenido político y/o de denuncia, hace que las aportaciones de fondos privados sean muy escasas.

La mayoría son entidades que no cuentan con **personal liberado.** El 85% de las entidades destina poco o casi nada

del presupuesto a la gestión. Solamente siete de las 82 entidades han manifestado tener a alguien contratado.

Tradicionalmente, las comarcas de Girona han sido ricas en participación de la ciudadanía en la dinámica solidaria.

El **trabajo en red** es muy importante y un 75% del total de las entidades presentes en el territorio, pertenece a la Coordinadora.

El abanico de **campos de actuación** es muy amplio. A pesar de que la mayoría de proyectos son de salud y de educación, también se realizan proyectos de desarrollo integral de toda la comunidad, agrícolas, con colectivos de mujeres, etc.

EN CONCLUSIÓN

El perfil tipo de la entidad de las comarcas de Girona tiene las siguientes características:

- Ubicación: En gran parte, diseminadas por todo el territorio.
- Año de fundación: posterior a 1990.
- Número de personas asociadas: inferior a las 100.
- Origen de sus fondos: administraciones públicas, la inmensa mayoría.
- Volumen de presupuesto: inferior a los 30.000 € (5 millones de pesetas).
- Personal asalariado: inexistente.
- Ámbito de intervención territorial: Nicaragua y Sahara Occidental, principalmente.
- Sectores de intervención: educación, salud y desarrollo.

2.4 Perfil de las entidades de las comarcas de Lleida.

Se detectaron 74 ONGD en las comarcas de Lleida, de las cuales sólo 25 cuentan con ficha propia, 30 son delegaciones de una ONGD con sede en Barcelona y las 19 restantes no han respondido. Por otro lado, de las 25 con ficha propia, algunas también son delegaciones de grandes ONGD y, a la hora de facilitar la información, han tenido en cuenta los datos generales de la ONGD y no los propios de la delegación.

Para hablar del perfil tipo de la entidad de Lleida tendremos en cuenta los datos de las entidades que han respondido y que son autóctonas de las comarcas de Lleida. No dejaremos de hacer un repaso a todas aquellas entidades que tradicionalmente ocupan un lugar en el ámbito de la solidaridad y la cooperación de las comarcas de Lleida, y que a menudo se trata de grandes ONGD, como Cruz Roja, Manos Unidas, Cáritas, etc.

La mayoría de las entidades autóctonas tienen una media de unas 60 **personas asociadas.** Destacamos la entidad: Iniciatives per a la integració social i el desenvolupament solidari, porque cuenta con 150 personas asociadas. El resto de las que superan las 100 personas asociadas, son delegaciones de ONGD con sede en Barcelona que han hecho referencia al número total de personas asociadas de la entidad.

Se trata de entidades relativamente **jóvenes**, ya que la mayoría tienen menos de 10 años. Destacamos aquí la Asociación de Vecinos de Lleida que se constituyó en 1982 y el Centro Latinoamericano de Lleida, en 1986.

También en esta provincia, las entidades fueron reticentes a facilitar los **presupuestos**. De las 13 que respondieron a estas preguntas, todas cubren más del 50% de su presupuesto con financiamiento público, excepto la entidad Iniciatives per a la integració social i el desenvolupament solidari que, de momento, tan sólo cuenta con fondos privados. Tal hecho podría explicarse por el elevado número de personas asociadas que la forman. En todos los casos hablamos de presupuestos modestos y de cifras que van de los 7.000 € a los 150.000 €.

Respecto al **personal asalariado** de las ONGD, tan solo una, el Centre de Cooperació Internacional de la Universitat de Lleida, cuenta con tres personas liberadas. Por tanto, el resto funciona con una media de unas 10 personas voluntarias por entidad.

Cuando hablamos de la pertenencia de estas ONGD a alguna **red** local o estatal, debemos decir que en las comarcas de Lleida está la Coordinadora de ONGD y altres Moviments Solidaris de Lleida y el Consejo de Cooperación local en la ciudad de Lleida. Muchas de las ONGD de la capital están vinculadas a alguna de estas dos instituciones.

Se observa una enorme concentración de entidades en la capital, con poca descentralización: la gran mayoría, incluidos los grupos de apoyo (a excepción de algún caso, como Entrepobles Pallars, que está en Tremp), están en la capital.



La realidad solidaria del resto de comarcas, sobre todo de las capitales de comarca o de los núcleos importantes de población, está configurada por entidades que tradicionalmente han trabajado en estos ámbitos: Cruz Roja, Manos Unidas, Cáritas, ACAPS y, con menor representación, Justícia i Pau. En general, estas delegaciones dejan los temas de cooperación internacional en manos de la sede central o de las delegaciones provinciales y se ocupan de las actividades locales.

Destacamos, sin embargo, la existencia de algunas entidades autóctonas que se han constituido geográficamente lejos de la capital: SOM (El Solsonès Obert al Món) y La Seu Solidària. Ambas son entidades de Solsona y de la Seu d'Urgell respectivamente que, dada su lejanía, tienen difícil la vinculación con las redes de la ciudad de Lleida.

EN CONCLUSIÓN

El perfil tipo de la entidad de las comarcas de Lleida tiene las siguientes características:

- Ubicación: Gran concentración en Lleida capital.
- Año de fundación: posterior a 1990.
- Número de personas asociadas: inferior a 60 personas asociadas.
- Origen de sus fondos: más de la mitad, administraciones públicas.
- Volumen de presupuesto: de los 7.000 € a los 150.000 €.
- Personal asalariado: casi inexistente.

2.5 Perfil tipo de las entidades de las comarcas de Tarragona.

Un primer vistazo muestra la baja participación de las entidades a la hora de facilitar la ficha del directorio de entidades: 28 en total. De éstas, la mitad son entidades propias de la provincia y la otra mitad delegaciones con sedes en otros lugares de Cataluña. Además, de las 28, un 17,9% del total son representaciones de ACAPS. Como para el resto de comarcas, disponemos de pocos datos para caracterizar las entidades de Tarragona.

Las entidades que han contestado se concentran principalmente en las ciudades de Reus y Tarragona

Son **entidades jóvenes.** Sobre las 17 que han rellenado la casilla específica, 11 (64,7%) cuentan con menos de 10 años. Sólo JAL (Ayuda Solidaria a los Leprosos) es anterior a 1984.

> La mayoría de las entidades autóctonas tienen una media de unas 60 personas asociadas.

Se trata de entidades pequeñas. Sólo 4 entidades de las 28 superan las 100 personas asociadas (ACAPS Tarragona, Unión Latinoamericana-Catalana de Cultura, ADIB y JAL); destaca JAL, con 600.

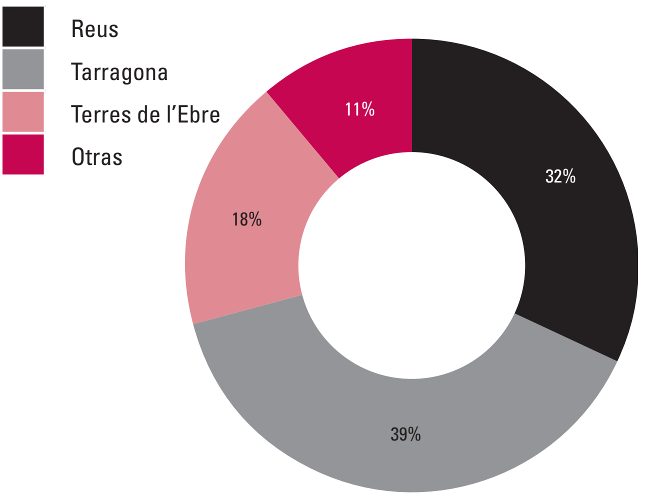
Cuentan con **presupuestos modestos.** De las 12 fichas que comunican sus datos económicos, 10 entidades (83,3%) disponen de un presupuesto inferior a los 30.000 €.

Se financian con **fondos públicos.** Las 15 entidades que han facilitado el origen de sus fondos indican que más del 50% de su presupuesto proviene de las administraciones públicas.

En general las entidades tarragoninas **no disponen de personal asalariado**: 20 entidades (83,3%) sobre las 24 que responden a la casilla de personal no tienen personal asalariado.

Las entidades **trabajan en red.** 19 entidades (76%), sobre las 25 que han respondido esta pregunta, indican la pertenencia a alguna red. Las redes provinciales son principalmente el Consejo Municipal de Cooperación de Reus, con 22 entidades, y la Coordinadora d'ONG per al Desenvolupament, la defensa dels Drets Humans i la Pau de Tarrago-

Figura 14.
Distribución de las entidades de Tarragona.



na, con 13 entidades de la ciudad de Tarragona.

Los **países en los que se interviene,** son mayoritariamente Nicaragua, México (Chiapas), Cuba, Sahara Occidental, Senegal, Cuba, la India y Brasil.

Las **áreas de intervención** destacadas son, en primer lugar, educación, salud, y mujeres y desarrollo; a las que les sigue la producción agrícola, provisión y depuración del agua, comunicación, derechos humanos. Se realizan actividades de codesarrollo. (ADIB en Reus).

En general las entidades tarragoninas no disponen de personal asalariado.

EN CONCLUSIÓN

El perfil tipo de la entidad de las comarcas de Tarragona se caracteriza por:

- Ubicación: ciudades de Reus y Tarragona.
- Año de fundación: posterior a 1996.
- Número de personas asociadas: inferior a las 50 personas.
- Origen de sus fondos: administraciones públicas.
- Volumen de presupuesto: inferior a los 30.000 € (5 millones de pesetas).
- Personal asalariado: inexistente.
- Ámbito de intervención territorial: Nicaragua, Sahara Occidental y Marruecos.
- Sectores de intervención: educación, salud, y mujeres y desarrollo.

3. Conclusiones del Directorio de Entidades

El principal objetivo del **Directorio de Entidades** ha sido fortalecer las entidades de cooperación y solidaridad a través de facilitar la consulta pública de sus actividades. Con ello se pretende favorecer posibles sinergias, la creación de redes entre las diferentes organizaciones que trabajan en un mismo país o sector de intervención, así como su aproximación al público en general y a las administraciones públicas.

Paralelamente, gracias al trabajo en red realizado entre las cuatro coordinadoras territoriales, disponemos de mayor conocimiento sobre el grado de descentralización de las entidades de ámbito catalán, presentes en el Principado. Este trabajo conjunto ha servido para reafirmar la red catalana interprovincial y consolidar el liderazgo de las coordinadoras en su ámbito de actuación, tanto de cara a las administraciones públicas como a las entidades del sector.

Con el **Directorio de Entidades** cerramos una primera aproximación a la riqueza y a la diversidad del mundo asociativo solidario catalán. Nuestro reto para el futuro es poder articular el conjunto territorial de entidades para sumar esfuerzos y aumentar el impacto de las intervenciones en los países del Sur.

Sin embargo, el Directorio es una herramienta mejorable. Para que se convierta en una referencia y un instrumento, tanto para el sector de la cooperación y la solidaridad como para el público en general, las administraciones públicas y los investigadores, es necesario e imprescindible la actualización periódica de sus datos.

Aportaciones y situación de la Coordinadora d'ONG solidàries de comarques gironines i l'Alt Maresme

Coordinadora d’ONG solidàries de comarques gironines i l’Alt Maresme

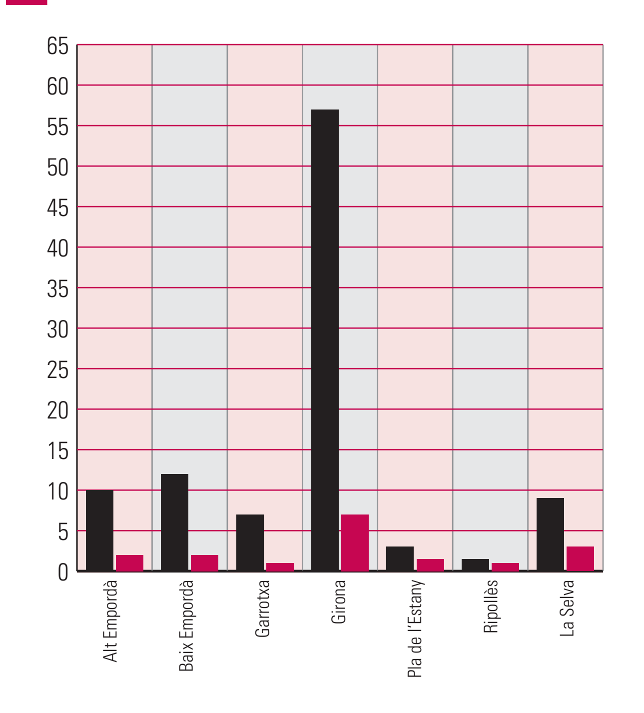
La Coordinadora d'ONG solidàries de les comarques gironines i l'Alt Maresme nació en 1994, a raíz de la campaña para reivindicar el 0,7%. Esa campaña puso de manifiesto la necesidad de crear un espacio de reflexión, debate y trabajo común que agrupara las entidades de cooperación que estaban actuando en el territorio de Girona y, por proximidad, en el Alt Maresme.

Se trata de entidades pequeñas de ámbito local (no son delegaciones de otras ONG), muy enraizadas en el territorio, con un gran poder de sensibilización y transformación social de sus municipios y caracterizadas por llevar a cabo proyectos de cooperación viables y de envergadura adecuada a su capacidad de respuesta. La mayoría de entidades están formadas por profesionales voluntarios que, a lo largo de muchos años, han llevado a cabo esta tarea y no han dudado en buscar apoyo profesional o de expertos en los espacios del proyecto que así lo requerían, siempre anteponiendo la calidad a la cantidad. Estas entidades, en los últimos 15 o 20 años, han establecido vínculos muy provechosos con sus contrapartes y han escrito una parte importante de la joven historia de la cooperación en nuestro país

Entidades de Cooperación de las CGS

ONG actuales

Disueltas recientemente



Distribución de las entidades por comarcas

Estas entidades han impulsado, con su participación en la asamblea mensual, la Coordinadora d'ONG y la creación de CeDRe (Centro de Recursos Pedagógicos por la Paz y la Solidaridad de la Coordinadora) que es la secretaría técnica. A lo largo de estos 12 años, la Coordinadora d'ONG ha prestado su apoyo y ha coordinado con su infraestructura y recursos el trabajo común de formación, reflexión, acciones y campañas que las entidades proponen y deciden impulsar. De esta forma se ha contribuido a la facilitación del trabajo de las ONG en la dinámica solidaria de la demarcación y se han podido reforzar a las más pequeñas, que presentaban más carencias de infraestructura.

Hoy en día, en las comarcas de Girona y Alt Maresme existen 92 entidades de las que 68 forman parte de la Coordinadora d'ONG, mientras que el resto participan de forma indirecta. De ellas, una tercera parte se dedica a proyectos de sensibilización en temas de paz, derechos humanos, inmigración e interculturalidad; el resto llevan a cabo, además de la sensibilización en el territorio, proyectos de cooperación al desarrollo con otros países. Nicaragua y el Pueblo Saharaui son, primordialmente, los países con los que más trabajan estas entidades, seguidos por Senegal, Gambia, El Salvador, Guatemala y México. Actualmente se ha percibido un aumento de entidades de



codesarrollo con algunos países de África, a las que se da orientación principalmente en temas burocráticos, y se pone a su alcance la asesoría y acompañamiento necesario, puesto que las personas voluntarias que impulsan los proyectos son, mayoritariamente, recién llegadas.

> En las comarcas de Girona y Alt Maresme existen 92 entidades de las que 68 forman parte de la Coordinadora de ONG.

El CeDRe es, además el centro de recursos especializado en temas de paz, derechos humanos, interculturalidad e inmigración y en desigualdades entre países del Norte y del Sur. El CeDRe se ha nutrido de las aportaciones de las entidades y ha puesto a disposición de las comunidades educativas y de la ciudadanía, la formación y la asesoría en estos temas.

La Coordinadora se ha adaptado a los cambios en el panorama de la cooperación al desarrollo y la solidaridad en nuestro país y ha dado respuesta a las necesidades que éstos han generado en las entidades. Por esa razón en los últimos tres años se han dividido el trabajo en tres ejes: coordinación y secretaría, comunicación y difusión, y área de recursos pedagógicos.

El área de coordinación y secretaría se encarga, por un lado, de la coordinación entre las diferentes entidades y las acciones y campañas que se emprenden, y por otro, la Coordinadora también es, muy a menudo, la interlocutora de las entidades con las diferentes administraciones locales, comarcales y autonómicas. Desde este área se vehiculan las aportaciones de las entidades en políticas de paz, cooperación al desarrollo, derechos humanos, inmigración, etc., tanto a nivel local, como autonómico.

La contratación de una profesional para el área de comunicación ha supuesto un paso adelante para la Coordinadora. Desde hacía tres años, diversas personas de forma voluntaria y semanalmente se encargaban de realizar el seguimien-

Cronología de las jornadas previstas para 2007

ACTIVIDADES	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
Jornada de clausura de la campaña de la Agenda Latinoamericana		X										
Jornada anual de la Coordinadora					X							
Jornada de formación de brigadistas						X						
Jornada de retorno de brigadistas										X		
Feria de ONG de Girona										X		
Manifestación por los Derechos Humanos												X
II Noche de Cine Solidario											X	
II Noche del Voluntariado												X

Cronología de las campañas previstas para el año 2007

ACTIVIDADES	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
Campaña de objeción fiscal			X	X	X	X						
Campaña Fiesta del Comercio Justo				X	X	X						
Colonias de niños saharauis						X	X	X				
Semana intercultural de Girona									X			
Campaña de la Agenda Latinoamericana										X	X	X
Campaña: En Navidad, consumo responsable												X
Campaña de ayuda alimentaria para el Sahara	X										X	X
Financiación ética	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Captación de voluntariado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Campaña de derecho a voto	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

to de los medios de comunicación y de dar vida a los convenios locales y acuerdos que la Coordinadora tiene con los medios de Girona. Enseguida se evidenció la necesidad de que una profesional hiciera el seguimiento de estos convenios que, con el tiempo, se han ido ampliando, y se volvió ineludible la elaboración de unos criterios de comunicación y difusión de los cuales se benefician todas las entidades, así como los medios. Cabe destacar que la calidad de las noticias y la difusión de los actos y las actividades, facilita a los medios el tratamiento y la aproximación a cualquiera de los temas de solidaridad. Por esta razón también se incrementa la presencia de estos temas en los medios y se realiza mucho más trabajo de sensibilización. También se elabora un boletín de noticias que llega a más de 3.000 personas y se gestiona una web que contiene toda la información necesaria, la cual consultan más de 5.000 personas al mes.

En las comarcas de Girona siempre se ha creído que el trabajo en red, descentralizado, resulta muy efectivo puesto que llega a más gente.

Los convenios y acuerdos que la Coordinadora ha establecido con diversas administraciones han permitido la actualización y catalogación de los recursos bibliográficos, la hemeroteca, las maletas pedagógicas, las exposiciones y la adquisición de una amplia filmografía. Todo este material está a disposición de las entidades, las comunidades educativas y la ciudadanía en general. También se ofrece asesoría y formación sobre temas y recursos en préstamo. El incremento de las demandas de la comunidad educativa, en este aspecto, hizo que el equipo de CeDRe-Coordinadora iniciara, durante el curso 2004-2005, un proyecto consistente en la realización de talleres y dinámicas sobre los temas de solidaridad en los centros de primaria y secundaria de las comarcas de Girona. Durante este ultimo curso, se han llevado a cabo un total de 150 dinámicas que han beneficiado a más de 3.000 alumnos y al profesorado de los diferentes centros educativos. Para el actual curso (2006-2007) se prevé que aumenten las demandas por parte de los centros. Por ello, el pasado mes de junio, el CeDRe presentó una programación elaborada en base a las demandas y necesidades expuestas por el profesorado a lo largo del curso anterior, que ha recibido una muy buena acogida.

Actualmente, el equipo técnico y la Coordinadora tienen el reto de reforzar el trabajo desde los distintos ejes, puesto que ésta es la forma de fortalecer la dinámica de las entidades y dar respuesta a las demandas que se hacen desde las administraciones. Uno de los objetivos más importantes es establecer mecanismos de coordinación y trabajo con las federaciones y plataformas de entidades de solidaridad del resto del territorio catalán y realizar un seguimiento de las acciones que se llevan a cabo a nivel europeo. Creemos que es necesario establecer canales de comunicación e intercambio de información con el resto de Europa, para nutrir el trabajo de reflexión y debate, así como con las acciones del centenar de pequeñas ONG que hay en nuestra demarcación. En las comarcas de Girona siempre se ha creído que el trabajo en red, descentralizado, resulta muy efectivo puesto que llega a más gente. Por esa razón estamos en un buen momento para poder ampliar nuestra red y reforzar aquellos aspectos que nos permitan establecer espacios y lugares de encuentro con el resto de Cataluña y los canales de intercambio e información con Europa.

La Coordinadora d'ONGD i altres Moviments Solidaris de Lleida

Coordinadora d'ONGD i d'altres Moviments Solidaris de Lleida.

Con la denominación de Coordinadora d'Organitzacions No Governamentals per al Desenvolupament (ONGD) i altres Moviments Solidaris de Lleida, se conoce la agrupación que reúne entidades conocidas como ONGD que trabajan en cooperación y solidaridad internacional con las personas y pueblos empobrecidos del planeta y que expresan el deseo y la voluntad de promover la acción conjunta hacia objetivos que les son comunes.

El carácter asociativo de la Coordinadora nace conjuntamente con las primeras movilizaciones de la campaña del 0,7% a mediados de los 90, pero será durante el 2001 cuando se adopte el régimen jurídico de federación, con un acta fundacional mediante la aprobación de un Código Ético, la conformación de una Junta Directiva y el establecimiento de los Estatutos.

Entre 2001 y 2004, el funcionamiento de la Coordinadora se llevó a cabo mediante la aportación voluntaria de tiempo, trabajo y cuotas de los miembros que la constituían. Fue a finales del 2004 que, de parte de la ACCD, con el objetivo de fortalecer las plataformas asociativas que trabajan en el ámbito de la cooperación y la solidaridad, se obtuvo su apoyo dando paso a la contratación de un técnico liberado y un local propio donde se situarían las oficinas y el espacio de asamblea de la Coordinadora.



Solidarium. Foto cedida por Coordinadora d'ONGD i altres Moviments Solidaris de Lleida

Atendiendo a su idiosincrasia, las actividades que desarrolla corresponden a las siguientes líneas de actuación:

Promover el intercambio, la reflexión, la investigación y el trabajo conjunto de las ONGD y otros movimientos solidarios de Lleida; tarea fundamental para poder defender globalmente y con suficiente fuerza las políticas de solidaridad, respetuosas con los derechos y necesidades de todas las personas y pueblos del mundo.

Mantener un diálogo de *lobby* constante con las administraciones públicas para conseguir medidas políticas, legislativas y administrativas que garanticen una solidaridad eficaz y transparente y que persigan el cambio de estructuras.

Impulsar programas de sensibilización y concienciación dirigidos a la sociedad, sobre la auténtica realidad de las personas y los pueblos empobrecidos, y sobre el papel de la cooperación en la lucha contra las causas de la pobreza y el cambio de las relaciones internacionales, promoviendo de este modo la participación activa de las personas.

Impulsar o participar en el intercambio, la reflexión, la investigación y el trabajo conjunto con otros sectores sociales organizados, contribuyendo de este modo a fortalecer el tejido de la sociedad civil en Lleida, a fin de articular de forma coherente iniciativas en materia solidaria, ya sea en el ámbito de desarrollo, la ayuda humanitaria o de emergencia, la



sensibilización, la educación, la denuncia, la incidencia política, la investigación y reflexión o las iniciativas e inversiones éticas.

En la actualidad la Coordinadora está formada por un total de 30 entidades.

Ofrecer servicios al colectivo de ONGD y otros movimientos solidarios de Lleida, además de coordinar su trabajo con el de otras instancias de coordinación similares, de nivel autonómico o estatal.

En la actualidad la Coordinadora está formada por un total de 30 entidades, favoreciendo de este modo el vínculo de difusión entre las propias federadas y las instancias administrativas. La Coordinadora tiene como finalidad recoger los propósitos y diálogos que hay entre las organizaciones y transmitirlos en los espacios donde participa, marco conceptual que materializa el diálogo actual de la democratización de la democracia. En este aspecto, la Coordinadora tiene representación, tanto de miembros de entidades como de su parte técnica en los siguientes espacios:

Consell Mixt de Cooperació de l'Ajuntament de Lleida. (Consejo Mixto de Cooperación del Ayuntamiento de Lleida). Órgano de participación sectorial con funciones consultivas y asesoras en todas las materias relacionadas con la promoción de la solidaridad en la ciudad de Lleida, y la cooperación internacional para los pueblos y colectivos empobrecidos económica y socialmente.

Coordinadora d'ONG i altres Moviments Solidaris de Lleida

Su origen radica en la voluntad de implicar a los representantes de los colectivos de la ciudad, grupos políticos con representación en la Paeria, y técnicos municipales o de otras entidades y/o instituciones relacionadas con la materia, tras recoger las demandas del movimiento popular, y de tomar por unanimidad la decisión de iniciar un camino de apoyo e implicación en Lleida en temas de cooperación. Con esta participación tan plural, se pretende conseguir una distribución clara y abierta de los presupuestos destinados a cooperación y educación para el desarrollo.

Comissió d'Agermanament Lleida amb Lérida-Tolima (Colòmbia). (Comisión de Hermanamiento Lleida con Lérida-Tolima -Colombia-). El interés de la ciudad de Lleida por este municipio colombiano está motivado, no sólo por la coincidencia del topónimo, sino especialmente por el protagonismo mundial que adquirió como consecuencia de la catástrofe de 1986, consecuencia del volcán Nevado del Ruiz, que provocó la desaparición de la ciudad de Armero y la muerte de más de 20.000 de sus habitantes. Los más de 10.000 supervivientes de la tragedia fueron acogidos, solidariamente, en la ciudad vecina de Lérida. Este significativo hecho inició un proceso de cooperación entre ambas ciudades. Bajo los principios de solidaridad, el Ayuntamiento de Lleida tomó la iniciativa de transferir recursos económicos, materiales y humanos para colaborar en el desarrollo social de este municipio colombiano. En ambas ciudades se constituyeron los respectivos comités de hermanamiento, órganos de participación sectorial con funciones consultivas y asesoras, con la finalidad de establecer las bases para el desarrollo de las acciones y proyectos realizados en el marco del hermanamiento, determinando también el ámbito de las actividades que deben desarrollarse y su gestión.

Consell Mixt de Cooperació de la Diputació de Lleida (Consejo Mixto de Cooperación de la Diputación de Lleida). Órgano de participación sectorial con funciones consultivas y de asesoramiento en todas las materias relacionadas con la promoción de la solidaridad, llevadas a cabo desde la Diputación de Lleida.

Comitè d'Emergències i Ajuda Humanitària de l'Ajuntament de Lleida. (Comité de Emergencias y Ayuda Humanitaria del

Ayuntamiento de Lleida) Para hacer partícipe a la ciudadanía, se ha creado este comité con el objetivo de trabajar conjuntamente para la organización y mejora de la coordinación de las campañas de emergencia, fomentando la sensibilización en la comprensión de las causas que provocan calamidades, como son las catástrofes naturales o los conflictos armados. Con esta iniciativa se quiere incidir en la importancia de ir más allá de la actuación de contingencia y apoyo a los damnificados, desarrollada de forma inmediata ante las crisis, y mantener latentes las acciones hasta el restablecimiento de la situación anterior.

Esta representación en los espacios de participación, se vuelve significativa por medio del trabajo transversal que, posteriormente, lleva a cabo el equipo técnico de los diversos agentes de cooperación de la ciudad de Lleida, como son el Centre de Cooperació Internacional de la Universitat de Lleida, la Regidoria de Drets Civils, Cooperació i Immigració de l'Ajuntament de Lleida, y la Coordinadora d'ONGD y AMS[1]. El trabajo transversal confluye con la materialización de actividades relacionadas a aspectos de organización, colaboración y coordinación con su planificación por medio del traslado del diálogo interno de cada uno de los agentes en la conformación de la actividad final, como puede ser el Solidarium, que este año recoge la Tercera Feria de Entidades Solidarias de Lleida y la Vª Muestra en la calle de información y documentación para el desarrollo.

El Solidarium es una actividad de carácter anual, realizada el tercer fin de semana de octubre, que muestra el tejido asociativo de Lleida. Es un espacio de interacción e interrelación entre las mismas entidades y las tareas de sensibilización a la ciudadanía, mediante una agenda diversa donde se contempla un espacio para conferencias, mesas redondas, exposiciones, magazines de radio, teatro, músicas del mundo y productos de comercio justo.

Paralelamente, se celebra el Ciclo de Cine y Derechos Humanos, espacio de sensibilización a partir de la proyección y posterior reflexión conjunta, acompañada de una mesa redonda de expertos en la materia.

Al mismo tiempo es un objetivo de la Coordinadora, favorecer la movilización de la ciudadanía, hacia el rechazo de las políticas mundiales actuales y a favor del derecho de su manifestación pública, junto a una tarea de difusión.

Para terminar, y debido al carácter incipiente de la secretaría técnica de la Coordinadora, se realizó un estudio interno de las relaciones bidireccionales que ésta debería tener con las entidades, fruto del diagnóstico y la difusión de actividades, así como su periodización. A partir de esta demanda se estableció un horario extralaboral de los miembros de las entidades (cabe recordar que en las tierras de poniente muchas entidades trabajan con voluntarios). Esta actividad se ha realizado con éxito por parte de las entidades y la demanda perdura año tras año.

Hoy por hoy, trabajamos para abrir un espacio de difusión propio de la Coordinadora, en el que pueda darse a conocer. Un trabajo realizado mediante una web dinámica que facilite la coordinación entre las entidades y la periodización de las actividades, junto a una aproximación ordenada y clara hacia la sociedad civil.

El sol se mete entre las tejas
con esa terquedad de mirar qué
hay dentro de nuestras casitas…
y se pone pálido al ver…
que con su luz
es más clara Nuestra Pobreza.

Humberto Ak'abal
Poeta de Guatemala

[1] Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Lleida, la Regiduría de Derechos Civiles, Cooperación e Inmigración del Ayuntamiento de Lleida, y la propia Coordinadora de ONGD y AMS.

La cooperación que queremos. Propuesta de la FCONGD para el Plan Director de cooperación 2007-2010.

Eduard Ballester y Toni Royo
Federación Catalana de ONG para el Desarrollo.

Uno de los hechos por los que el año 2006 será recordado en el mundo de la cooperación catalana es el Plan Director (PD) de cooperación y desarrollo. Este segundo Plan Director 2007-2010 llega en un momento decisivo, dado el fuerte incremento de recursos del que va acompañado: el Gobierno de la Generalitat doblará, entre 2006 y 2010, los fondos para la cooperación, cantidad que todavía no supone el reclamado 0,7%, pero significa un importante aumento, tras muchos años de recursos escasos y congelados.

La reivindicación histórica de más fondos para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de las ONGD, siempre ha ido acompañada de exigencias sobre su calidad. En el ámbito estatal e internacional, los estudios que analizan las tendencias de los principales donantes alertan de que algunas de ellas son muy negativas, como por ejemplo: el incumplimiento de los Objetivos del Milenio, el escaso esfuerzo por alcanzar el 0,7%, el incremento de la ayuda vinculada, el incumplimiento de las promesas de duplicar la ayuda para África *Sur-sahariana*[1], la computación de las cancelaciones de la deuda como AOD, la inclusión del gasto en seguridad en los países del Sur o la militarización de la ayuda humanitaria. La cooperación descentralizada, por su parte, aunque en principio se ve más libre de ciertos servilismos políticos y económicos, puede caer en otros errores, como el de ser usada como mecanismo para una mayor proyección internacional[2].

En este caso, frente al crecimiento de los recursos públicos, tenemos también el reto del crecimiento en calidad. Desde la FCONGD entendemos que la calidad de la cooperación catalana pasa por la búsqueda de un impacto más alto basado en la coordinación de las intervenciones de los diferentes agentes de la cooperación, la conexión entre las actuaciones sectoriales, la acción más reducida a escala territorial y la evaluación de las intervenciones de cooperación. Nuestro Código Ético y de Conducta se convierte en la herramienta fundamental para orientar las reflexiones que efectuamos sobre el tema.

Aunque regularmente realicemos el seguimiento de las políticas públicas de cooperación a través de nuestra participación en los diferentes consejos de cooperación de las administraciones, el proceso de elaboración del Plan Director 2007-2010 nos ha brindado la oportunidad de reflexionar colectivamente sobre el tipo de cooperación que queremos. El resultado de este análisis se ha traducido en propuestas concretas para el Gobierno.

Esperando su aprobación definitiva por parte del nuevo Parlament, el pasado 29 de septiembre de 2006 se cerró el proceso de elaboración del nuevo plan, en el que la FCONGD ha participado activamente. En el presente artículo analizaremos el proceso completo en base al último documento consensuado, sin olvidar que aún puede ser modificado durante su tramitación parlamentaria, si bien creemos que no de forma substancial.

Balance del primer Plan Director 2003-2006.

Según el artículo 8.2 de la Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo, el Plan Director "es la expresión técnica principal de la política de la Generalitat en materia de cooperación al desarrollo". La elabora el equipo de planificación de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo -ACCD- cada cuatro años y sirve para establecer las previsiones de recursos, las prioridades geográficas y sectoriales que deberán respetarse, y para concretar los planes anuales de

[1] Tal como explica Rafael Crespo del grupo de investigación y actuación con minorías culturales y miembro del CEA, "preferimos el término sursahariano al más general de subsahariano, porque este último se refiere a una posición de inferioridad, de estar por debajo como subalterno, subnormal,...; no decimos subamericano sino sud-americano".
[2] El Código Ético y de Conducta para las ONGD de la FCONGD muestra su negativa a "hacer de la cooperación un instrumento de prestigio de los Estados o de las administraciones públicas" pág. 9.



cooperación al desarrollo. El PD también debe incluir los objetivos estratégicos, las modalidades de actuación, los instrumentos y las líneas de coordinación, colaboración y cooperación con el resto de agentes y actores, de acuerdo con los principios establecidos por la ley (Cuadro 1).

> El proceso de elaboración del Plan Director 2007-2010 nos ha brindado la oportunidad de reflexionar colectivamente sobre el tipo de cooperación que queremos.

La Ley también establece que la formulación del PD tiene que basarse en un amplio proceso de estudio, información, consulta y evaluación de la experiencia precedente (artículo 8.3). En este sentido el propio PD 2003-2006 preveía que tras dos años de su entrada en vigor se realizara un análisis de su aplicación y del nivel de consecución de los objetivos fijados para, eventualmente, revisar tanto su contenido como el escenario económico para los siguientes dos años.

La evaluación de 2005[3] confirmó lo que ya se había detectado en el *Llibre Blanc sobre la Cooperació Catalana*[4]: que el origen de los mayores incumplimientos se encontraba en el dualismo o doble gestión de fondos de cooperación dentro del Gobierno de la Generalitat, por parte de la ACCD, por un lado, y de los diferentes departamentos, por el otro, y que el PD sólo había resultado vinculante para uno de los brazos ejecutores, la ACCD.

De este modo, mientras la ACCD destinó cerca del 90% de sus recursos de desarrollo a los objetivos prioritarios del Plan Director, en el caso de los departamentos sólo resultó ser un 30% (Cuadros 2 y 3). El 70% de los recursos restantes gestionados por los departamentos se destina a otros objetivos de desarrollo y coincide con la AOD tramitada por el Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información -DURSI- para prestar apoyo a actuaciones en la educación superior. Estas actuaciones no sólo no entran en el objetivo prioritario de la educación del PD -puesto que éste se orienta a la educación básica y la alfabetización (Cuadro 4)-, sino que, incluso estudios recientes[5] plantean dudas respecto a la idoneidad de contabilizarlas como AOD[6].

En relación a las áreas geográficas prioritarias, se produce el mismo incumplimiento entre la atribución de recursos por parte de la ACCD y los departamentos: países de África

Cuadro 1. ¿Qué contiene un Plan Director?

1.	Principios ordenadores
-	Coordinación y complementariedad
-	Transparencia e información
-	Participación
-	Coherencia
2.	Principios (u objectivos) transversales
3.	Prioridades geográficas
4.	Prioridades sectoriales:
Líneas estratégicas:	
-	Desarrollo
-	Ayuda humanitaria
-	Educación y capacidades
Áreas de trabajo (u objetivos estratégicos) para cada línea estratégica	
5.	Modalidades de actuación
-	Cooperación bilateral de iniciativa directa de la Generalitat
-	Cooperación bilateral de la Generalitat en concertación con otros agentes
-	Cooperación por iniciativa de otros agentes, en particular actores privados no lucrativos
-	Cooperación multilateral
6.	Instrumentos
7.	Actores de la cooperación catalana
8.	Capacidades de la Generalitat
9.	Líneas de trabajo relativas a los Principios ordenadores
10.	Planificación, seguimiento y evaluación
11.	Escenario económico

Fuente: Elaboración propia en base a los PD 2003-2006, PD 2007-2010 y a la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo.

[3] El proceso de evaluación de los dos primeros años de ejecución del PD (2003-2004) contó con dos aportaciones: el análisis interno hecho por la Secretaría de Cooperación Exterior, en ese momento dependiente del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas (Rafael Grasa, Lupe Moreno); y un dictamen elaborado por una experta externa (Irene Maestro; *Diagnòstic del Pla Director (2003-2006): continguts, grau d'acompliment y propostes de canvi*). Los datos y comentarios para el artículo se han extraído de estas dos evaluaciones.

[4] Encargo hecho a la consultoría ESTUDIS, noviembre 2004.

[5] Consultar en esta misma publicación el artículo *La AOD en Cataluña (2003-2006). Un análisis crítico de la cooperación gubernamental catalana*, de Xavier Latorre.

[6] Nos referimos en concreto a la financiación de los estudios del alumnado de países beneficiarios de ayudas del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), matriculado en las universidades catalanas.

Sud-sahariana, únicamente priorizados por la ACCD, y países de renta media no prioritarios (México, Argentina y Brasil) que reciben cantidades importantes por parte de los departamentos; pero también países prioritarios con cantidades residuales (Argelia, Camerún y Honduras), tanto por parte de la ACCD, como de los departamentos de la Generalitat.

> Mientras la ACCD destinó cerca del 90% de sus recursos de desarrollo a los objetivos prioritarios del Plan Director, en el caso de los departamentos sólo resultó ser un 30%.

Finalmente, y en relación con la concentración sectorial de los recursos, en general no se respetaron los porcentajes establecidos, ni se llevaron a cabo muchos de los productos y resultados especificados en el PD 2003-2006 o en su posterior revisión de 2005 (Resolución 351/VII del Parlamento de Cataluña, DOGC 4599 de 23.03.06).

Aunque estas evaluaciones tuvieron algunos efectos positivos, como el refuerzo del trabajo en la construcción de paz y la equidad hombres-mujeres, en la línea estratégica de desarrollo, el grado de detalle del primer Plan Director que incluía productos y resultados para cada uno de los objetivos estratégicos parece que resultó contraproducente por la notable visibilización de los incumplimientos. Como veremos luego, todo ello afectará al PD 2007-2010.

La propuesta de la FCONGD: una cooperación que contribuya a la transformación social.

En octubre de 2005, desde la Comisión de Seguimiento de Políticas de Cooperación de la FCONGD se valoró la posibilidad de participar en la elaboración del PD como una oportunidad de formación y reflexión para las entidades, que permitiría romper con la dinámica de reuniones dedicadas exclusivamente al seguimiento técnico de las convocatorias de la administración. Desde la Comisión se apostó por una participación de calidad, basada en una actitud menos reactiva respecto al calendario y a la agenda establecidos por la administración, sino más positiva y que nos permitiera marcar nuestro propio ritmo y establecer nuestras prioridades, de cara a la discusión sobre la política pública de cooperación. La Comisión de Educación para el Desarrollo se sumó a este proceso con sus propias aportaciones.

Cuadro 2.
Distribución de los recursos de la línea estratégica de desarrollo de los departamentos y la ACCD (2003-2004)

		2003	2004
Objetivos prioritarios*	ACCD	84,58%	93,20%
	Departamentos	32,07%	28,00%
Otros objetivos de desarrollo	ACCD	15,42%	6,8%
	Departamentos	67,93%	72,00%

*El PD 2003-2006 consideraba los siguientes objetivos prioritarios: apoyo a los derechos sociales básicos, mejora de la capacidad productiva y gobernabilidad.
Fuente: *Evaluación de la aplicación del PD 2003-2006 los años 2003 y 2004.* Equipo de planificación de la ACCD.

Cuadro 3. Distribución de los recursos de los departamentos y la ACCD para objetivos prioritarios de la línea estratégica de desarrollo (2003-2004)

		2003	2004
Apoyo a los derechos sociales básicos	ACCD	40,84%	39,5%
	Departamentos	33,31%	4,3%
Mejora de la capacidad productiva	ACCD	38,10%	32,22%
	Departamentos	56,15%	86,74%*
Gobernabilidad	ACCD	21,07%	16,66%
	Departamentos	10,54%	8,96%

*Los recursos provienen principalmente de las aportaciones del COPCA
Fuente: *Evaluación de la aplicación del PD 2003-2006 los años 2003 y 2004.* Equipo de planificación de la ACCD.



La participación de la FCONGD no se ha limitado al trabajo técnico que supone consensuar y sistematizar las aportaciones de las entidades federadas en una propuesta conjunta como Federación, sino que también se ha extendido al trabajo político de negociación y representación dentro de los grupos de trabajo de la ACCD, con sus directivos, técnicos y políticos, así como con los representantes de los diversos partidos políticos.

El proceso se inició capitalizando la experiencia de los que habían participado en la elaboración del PD anterior, con los que se convocaron sesiones específicas de trabajo y se estudiaron a fondo el Plan Director español 2005-2008 y el proyecto del Plan Director vasco 2004-2006. La reflexión se enriqueció con otros talleres específicos, insertos en el Plan de Formación de la Federación, sobre cuestiones como la cooperación en el capitalismo global o la cooperación descentralizada. Finalmente, las Comisiones de Seguimiento de Políticas de Cooperación y Educación para el Desarrollo elaboraron, con las aportaciones y el seguimiento de los miembros de la Junta Directiva, la propuesta de la Federación.

La primera proposición, fechada el 26 de enero de 2006, se basa en la idea de una *cooperación transformadora* y en el concepto de *pobreza de capacidades* de Amartya Sen, que engloba la falta de oportunidades económicas (finalidad de la cooperación, según la Ley de Cooperación al Desarrollo), pero también las de carácter social, político, cultural y psicológico. Esta propuesta fue ratificada por la Asamblea General el 14 de febrero de 2006.

> Los pueblos deben llegar al desarrollo sostenible a partir del reconocimiento de sus responsabilidades y de la creencia en sus propias fuerzas.

La cooperación transformadora que se defiende en este documento, parte de un modo concreto de entender el desarrollo. Históricamente los diferentes modelos de cooperación para el desarrollo han sido teorizados e impulsados desde los países ricos, siempre demasiado condicionados por el etnocentrismo europeo. Pocas veces se ha pedido a las sociedades del Sur que innoven a partir de sus dinámicas internas, o se les ha permitido que orienten el cambio en el sentido de sus sistemas de referencia. Tal y como se ha podido comprobar, cualquier modelo de cooperación pensada y gestionada según criterios del Norte, está condenado al fracaso.

Los pueblos deben llegar al desarrollo sostenible a partir del reconocimiento de sus responsabilidades y de la creencia en sus propias fuerzas. Se tiene que trabajar desde la autorresponsabilidad para el desarrollo y la consolidación de estructuras propias de participación real, que permitan a los pueblos conocer sus deberes y derechos y propicien su representación en las políticas de desarrollo, a partir de la toma de conciencia y la autorresolución de sus problemas.

Tal y como se apunta en el Código Ético[7], el desarrollo debe caracterizarse por:

- Otorgar la principal responsabilidad de cualquier proceso de desarrollo a la sociedad a la que éste concierne, tanto en su concepción como en su diseño y ejecución.

[7] *Código Ético y de Conducta para las ONGD* de la FCONGD, 1997, pág. 7-9.

Cuadro 4.
Comparativo entre los recursos destinados por los departamentos a la línea estratégica de desarrollo y los recursos gestionados por el DURSI (2003-2004)

Distribución de los recursos de desarrollo de los departamentos por objetivos prioritarios y otros objetivos	2003		2004		TOTAL	
Objetivos de desarrollo	IMPORTE euros	% recursos desarrollo	IMPORTE euros	% recursos desarrollo	IMPORTE euros	% recursos desarrollo
Objetivos prioritarios	2.911.902,87	32,07%	2.773.506,15	28,00%	5.685.409,02	29,94%
Otros objetivos de desarrollo	6.168.611,42	67,93%	7.132.921,44	72,00%	13.301.532,86	70,06%
Total objetivos de desarrollo	9.080.514,29	100,00%	9.906.427,59	100,00%	18.986.941,88	100,00%
AOD gestionada por el DURSI*	6.917.728,39		7.519.895,02		14.437.623,41	

* Los datos de la AOD del DURSI se han extraído del informe *La AOD en Cataluña (2003-2006:) Un análisis crítico de la cooperació governamental catalana*, de Xavier Latorre en esta misma publicación.
Fuente: *Evaluación de la aplicación del PD 2003-2006 los años 2003 y 2004.* Equipo de planificación de la ACCD.

- Centrarse en los individuos y en las comunidades en los que se insertan.
- Promover el desarrollo humano integral, con sus componentes sociales, de género, culturales, económicos, ecológicos y personales.

La consideración de la pobreza como fenómeno estructural, nos permite redefinir la cooperación como una herramienta de transformación.

El proceso de desarrollo se entiende también en el Código Ético y de Conducta (1997) como el conjunto de actividades dirigidas al Norte y al Sur, para intentar asegurar la satisfacción de las necesidades materiales básicas de todas las personas, la preservación de la biodiversidad y los valores culturales y el perfeccionamiento del control de los diversos niveles e instancias de poder por parte de la sociedad civil, con la finalidad de conseguir el pleno ejercicio de las libertades individuales y colectivas.

De este modo, basándonos en nuestro Código Ético y en nuestro Documento de Postura Internacional (2003) entendemos el desarrollo como el aumento de las capacidades humanas (económicas, sociales, políticas, culturales y psicológicas) y no sólo la reducción de la pobreza material o el logro de los ODM.

Proponemos el concepto de *pobreza de capacidades*[8] por dos razones. Por un lado, este concepto engloba la falta de oportunidades económicas (finalidad de la cooperación, según la Ley[9]), pero no se limita únicamente a la pobreza de las necesidades básicas (ODM). Y por otra, define integralmente las problemáticas que afectan al ser humano, sobre las que la cooperación quiere incidir, a la vez que incorpora los sujetos del desarrollo de forma más proactiva en los procesos.

El concepto remite, además, a la consideración de la pobreza como fenómeno estructural y nos permite volver a definir la cooperación como una herramienta de transformación de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales -locales y globales- que son las principales causas originarias de la exclusión, no sólo de ciertos grupos sociales, sino también de pueblos y países enteros.

Esta propuesta es compatible con los valores propuestos por la administración de la Generalitat y los entes locales en materia de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional: "El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación pública al desarrollo" (Capítulo I, Artículo 3, Valores, pág. 13 de la Ley).

Continuadora de los procesos iniciados, la cooperación catalana, sin abandonar el trabajo para erradicar la pobreza -uno de los efectos de las desigualdades Norte-Sur- se esforzará por fortalecer las capacidades necesarias en los sujetos de desarrollo para que ellos lideren de forma autónoma las dinámicas de cambio en sus sociedades.

Sin embargo esta estrategia, entendida como un proceso a largo plazo, es inseparable del trabajo de educación y sensibilización en el Norte, instrumento reconocido en la Ley de Cooperación catalana y poco explorado hasta ahora por los agentes públicos y privados. Conviene recordar que el Código Ético de la FCONGD establece que "en el Norte, las ONGD deben realizar actividades orientadas a provocar cambios en sus propios países para transformar las relaciones Norte-Sur" (Código Ético, apartado 1.3, pág. 10).

Independientemente de los ámbitos de actuación y del tipo de acciones, la educación para el desarrollo debe entenderse como un "proceso para generar consciencias críticas, hacer de cada persona, responsable y activa (comprometida) para construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad -entendida como corresponsabilidad en el desarrollo, en la que todos y todas estamos embarcados- y participativa; cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas, económicas y sociales"[10].

[8] Según Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, la pobreza de capacidades es un concepto integral que obliga a tener en cuenta los procesos que generan resistencias a la creación de capacidades y oportunidades de tipo económico, social, político, cultural o psicológico. La estrategia de lucha contra la pobreza es eficaz, sólo si incluye acciones que promueven la participación y empoderamiento de los colectivos objeto de intervención.

[9] La Ley de Cooperación (Artículo 4, Finalidades, pág. 14) señala que la "actividad de la Administración de la Generalitat y de los entes locales en materia de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional (...) debe tener, entre otras, las siguientes finalidades: a) erradicación de la pobreza y, en especial, la facilitación al acceso efectivo de todos los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas básicas".

[10] Documento marco de la Comisión de Educación Para el Desarrollo de la FCONGD (2006).



De la misma forma, según el Código Ético, se entiende la cooperación como "una relación y un diálogo basados en la mutua experiencia y en la manera de relacionarse de cada una de las partes implicadas en el diálogo, cuyo objetivo final es el refuerzo del tejido social y democrático, respetando siempre las instituciones de organización social propias de estas comunidades" (Código Ético, apartado 3, pág. 9).

Las propuestas de la Comisión de Educación para el Desarrollo se han presentado como complementarias e igualmente prioritarias para que esta nueva línea de actuación, hasta hoy tratada de forma secundaria o residual, tomara una nueva relevancia.

En consecuencia **la cooperación que defendemos en la línea de los procesos de acompañamiento y trabajo en curso con las contrapartes del Sur, apunta hacia una mejora de las capacidades organizativas y participativas de los colectivos objeto de desarrollo. Este empoderamiento en el Sur, junto al trabajo de educación para el desarrollo desplegado en el Norte, para hacer entender a su ciudadanía el nuevo papel de la cooperación internacional, puede jugar un papel fundamental en una realidad de globalización económica y poner las bases de un auténtico intercambio bidireccional entre las sociedades del Norte y las del Sur.**

El efecto multidimensional de la pobreza, inherente a la noción de 'pobreza de capacidades', unido a la preocupación por fortalecer el tejido social, condición esencial para que los sujetos de desarrollo lideren de forma autónoma las dinámicas de cambio en las propias sociedades, nos conduce a centrarnos en la transversalidad como herramienta técnica imprescindible para hacer posible una nueva forma de entender el trabajo de cooperación y a fijarnos en los principios transversales, presentes ya en el antiguo PD 2003-2006, para tratar de hacerlos más reales y efectivos.

Las diferentes intervenciones de cooperación (los productos) deberían ser fruto del cruce de estos principios transversales (gobernabilidad democrática y consolidación del tejido social, derechos humanos y cultura de paz, perspectiva de género y sostenibilidad medioambiental) con los diferentes objetivos prioritarios. La diferencia de planteamiento respecto al PD 2003-2006 radica en superar la discrecionalidad, mediante la obligatoriedad en la incorporación de la transversalidad (Cuadros 5 y 6). El mayor peso de los principios transversales también se traduce en una mayor demanda presupuestaria para invertir la tradicional preponderancia de los derechos sociales básicos (salud, educación, vivienda y agua) y las capacidades productivas, presente ya en el PD 2003-2006 (Cuadro 7). Para reforzar la propuesta un grupo de trabajo específico, creado ad hoc en la FCONGD, elaboró una serie de criterios para medir la transversalidad en los productos.

En lo que concierne a los países, la propuesta de la FCONGD consistía en reducir la lista de países prioritarios de veintiuno (PD 2003-2006) a diez: los siete países que el Plan Anual 2005 señalaba como prioritarios (Guatemala, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Marruecos y Mozambique) y tres de los cinco países en conflicto y post-conflicto (Colombia, Palestina y Sahara Occidental). Además, se proponía concentrar un 70-80% del total de recursos de la AOD de la Generalitat (departamentos y ACCD) en estos diez países. La novedad, además

Cuadro 5. Comparativo entre el PD 2003-2006, PD 2007-2010 y la propuesta de la FCONGD sobre objetivos transversales

Plan director 2003-2006	Propuesta FCONGD para el PD 2007-2010	Plan director 2007-2010
Principios transversales	**Objetivos transversales**	**Objetivos transversales**
1.Gobernabilidad democrática y fortalecimiento del tejido social. 2.Cultura de la paz y derechos humanos. 3.Género. 4.Medio ambiente.	1.Gobernabilidad democrática y fortalecimiento del tejido social. 2.Derechos humanos, cultura de paz y pueblos indígenas. 3.Perspectiva de género. 4.Sostenibilidad medioambiente. 5.Educación para el desarrollo.	1.Promover el respeto integral y la consolidación de los derechos humanos, la gobernabilidad y el fortalecimiento del tejido social. 2.Promover la equidad entre mujeres y hombres mediante la aplicación de la perspectiva de género. 3.Promover la sostenibilidad del desarrollo, en su triple dimensión social, económica y ambiental.

Fuente: Elaboración propia en base a los PD 2003-2006, PD 2007-2010 y la propuesta FCONGD al PD 2007-10. .

Cuadro 6. Comparativo entre el PD 2003-2006, PD 2007-2010 y la propuesta de la FCONGD sobre las prioridades sectoriales

Prioridades sectoriales	PD 2003-2006 (Áreas de trabajo – Objetivos)	Propuesta FCONGD al PD 2007-2010 (Objetivos prioritarios)	PD 2007-2010 (Objetivos estratégicos – Objetivos específicos)
Línea estratégica de desarrollo	Apoyo a los derechos sociales básicos (4 objetivos: salud primaria, educación básica, vivienda y agua).	Construcción del derecho a la educación.	Derecho a la educación.
		Construcción del derecho a la salud.	Derecho a la salud y al agua (4 objetivos específicos).
	Mejora de la capacidad productiva y de la ocupación (2 objetivos).	Capacidades productivas.	Fortalecimiento de las capacidades productivas y de la ocupación (5 objetivos específicos).
	Gobernabilidad (2 objetivos).	Gobernabilidad democrática y fortalecimiento del tejido social.	Derechos humanos, gobernabilidad democrática y fortalecimiento del tejido social (4 objetivos específicos).
	Construcción de la paz y prevención de conflictos violentos (1 objetivo).(1)	Derechos humanos y construcción de paz.	
	Equidad entre mujeres y hombres (1 objetivo). (1)	Empoderamiento de las mujeres	Empoderamiento de las mujeres (4 obj. específicos).
	(2)	Agua y hábitat humano.	Protección y sostenibilidad medio-ambiental (3 objetivos específicos).
Línea estratégica de acción humanitaria	Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia.	Ayuda humanitaria.	Acción humanitaria (3 objetivos específicos).
Línea estratégica de educación y capacidades	Educación y capacidades (2 objetivos).	(3)	Educación y sensibilización (4 objetivos específicos).
			Capacidades (3 objetivos específicos).

1. A raíz de la revisión, el año 2005, del PD 2003-2006, se incorporaron estas dos áreas de trabajo.
2. En el PD 2003-2006 no existía ninguna área de trabajo específica en sostenibilidad medioambiental.
3. En la propuesta inicial de la FCONGD, la educación para el desarrollo constituía un objetivo transversal que debía impregnar todas las iniciativas de cooperación, así como los otros cuatro objetivos transversales. A medida que avanzaban las negociaciones se desistió de este planteamiento para aceptar el modelo de líneas estratégicas defendido por el equipo de planificación de la ACCD.

Fuente: Elaboración propia en base a los PD 2003-2006, PD 2007-2010 y la propuesta FCONGD al PD 2007-10.

Cuadro 7. Comparativo de los porcentajes de recursos sobre la línea estratégica de desarrollo.

Línea estratégica de desarrollo	% de los recursos definidos en el PD 2003-2006	% de los recursos ejecutados en 2005 (datos ACCD)	% propuesto por la FCONGD para el PD 2007-2010	% de los recursos recogido en el documento final PD 2007-2010
Objectivos estratégicos		Total 63,05%	Total 60-160%	
1. Derechos humanos, gobernabilidad democrática y fortalecimiento del tejido social.	15-33% (no incluye derechos humanos).	4,6% (1)	15-45%	7% mínimo, con el objetivo de alcanzar el 2010 el 15%, como mínimo.
2. Construcción de paz.	*	4,2% (2)	10-20%	7% mínimo.
3. Empoderamiento de las mujeres.	*	4,2%	10-30%	7% mínimo,con el objetivo de alcanzar el 2010 el 15%, como mínimo.
4. Sostenibilidad mediambiental.	*	6,18% (3)	10-15%	7% mínimo.
5. Construcción del derecho a la educación.	48-72% (incluye agua y vivienda). (4)	4,67%	5-10%	7% mínimo.
6. Construcción del derecho a la salud.		19,4%	5-20%	7% mínimo (incluye agua).
7. Capacidades productivas.	10-22%	19,8% (5)	5-20%	7% mínimo (incluye ocupación y derechos laborales).
Otros objetivos de desarrollo.	20%	36,95%		

(1) Incluye gobernabilidad democrática, DH y desarrollo local.
(2) Sólo contempla construcción de paz.
(3) Llamada 'Medioambiente', incluye agua.
(4) Entre el 12 y el 18% de los recursos para cada uno de los cuatro objetivos (educación, salud, agua y vivienda).
(5) Incluye derechos laborales.

Nota: los porcentajes han sido calculados sobre el total de recursos de la línea estratégica de desarrollo.

* A raíz de la revisión del PD al 2005, para el Plan Anual 2006 se estableció un área de trabajo de construcción de paz y prevención de conflictos violentos (10-15% de recursos) y otra de equidad entre mujeres y hombres (5-10% de los recursos).

Fuente: Elaboración propia en base a los PD 2003-2006, PD 2007-2010, la propuesta FCONGD para el PD 2007-2010 y datos suministrados por el equipo de planificación de la ACCD en el marco del grupo de trabajo de sectores del PD 2007-2010.



de la concentración geográfica, residió en exigir que el conjunto de actores de la cooperación catalana y no sólo que las ONGD y en general la ACCD, cumplieran con esta priorización geográfica.

Dado que este enfoque de trabajo de cooperación en el Sur es inseparable del trabajo de educación y sensibilización en el Norte, las propuestas de la Comisión de Educación para el Desarrollo se han presentado como complementarias e igualmente prioritarias para que esta nueva línea de actuación, hasta hoy tratada de forma secundaria o residual, tomara una nueva relevancia. Las demandas han sido presupuestarias (se pidió el 20% de los fondos totales), pero sobre todo se han centrado en el reconocimiento de la EPD como estrategia prioritaria, tanto en el ámbito de la cooperación, como en el de la educación y en la articulación de políticas de apoyo, estructuración y coordinación de la EPD, coherentes con las propiciadas en la Unión Europea. Entre las más importantes encontramos la convocatoria de una mesa de concertación de agentes activos o potenciales de EPD, o la demanda de coherencia a la administración en los mensajes y campañas elaborados desde sus departamentos, o desde los medios de comunicación públicos.

Valoración del documento final del PD 2007-2010.

La crisis del Gobierno tripartito, a finales de abril de 2006, supuso un cambio de dirección política en la ACCD, aunque se mantuvo el calendario establecido para la elaboración del PD y se asumieron los términos de la negociación fijados por el anterior equipo político. Un detalle que demuestra que nuestra preocupación se ha centrado en la calidad, no en la cantidad, es que, finalmente la FCONGD presentó 106 enmiendas al documento, de las cuales sólo cuatro estaban relacionadas con aspectos económicos.

A nivel político, la FCONGD, desde su condición de principal interlocutor de la ACCD y de referencia del sector, ha intentado liderar el cambio de orientación de la política pública de cooperación, objetivo sólo conseguido parcialmente a causa, entre otros, de los cambios que se han producido en el Gobierno.

Desde la FCONGD hicimos de la transversalidad, y de su traducción presupuestaria, nuestro principal caballo de batalla. Finalmente, el equipo técnico de la ACCD ha resuelto que todos los productos incorporen, obligatoriamente, los tres principios transversales y ha aceptado aumentar los porcentajes mínimos para los sectores prioritarios de derechos humanos y de refuerzo del tejido social, el empoderamiento de las mujeres y la sostenibilidad medioambiental -que se convierte también objetivo estratégico- aunque no se han fijado los máximos para ninguno de los sectores, factor imprescindible para poder valorar más tarde las desviaciones en la distribución de los recursos (Cuadro 7). En consecuencia, se ha conseguido que la transversalidad sea de carácter obligatorio en el diseño de los productos y, en consecuencia, entendemos que se ha dotado de mayor peso al trabajo en derechos humanos, el empoderamiento de las mujeres y la sostenibilidad medioambiental.

> Se ha conseguido que la transversalidad tenga carácter obligatorio en el diseño de los productos.

Desde nuestro punto de vista, este Plan Director presenta algunos problemas, ya identificados en el anterior, como pueden ser la falta de concreción de los objetivos estratégicos -cuya definición es demasiado amplia- y la escasa concentración en la elección de países prioritarios.

En el documento del PD 2007-2010 -pendiente de aprobación-, las definiciones de los objetivos estratégicos incluyen todo tipo de acciones (por ejemplo, el objetivo estratégico de capacidades productivas, ocupación y derechos laborales comprende ámbitos tan diversos como la soberanía alimentaria, la promoción de las capacidades productivas y comerciales, el refuerzo de las capacidades organizativas, la ampliación de las oportunidades en la promoción de los derechos laborales) y la elección de países da por buenas las prácticas de los diversos actores. Un ejemplo de esto último es Brasil, un país considerado preferente en el PD 2007-2010, y que como resultado de la acción de los departamentos, principalmente del DURSI y del COPCA -Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña, instrumento del Gobierno catalán para promover la internacionalización de la empresa catalana-, ha recibido entre el año 2003 y el 2005 el 2,59% del total de los recursos de la línea estratégica de desarrollo, casi lo mismo que Nicaragua -2,69%-, país con larga trayectoria de apoyo institucional (vía AOD oficial y asociativa).

Por otro lado, según la nueva clasificación que distingue entre países prioritarios y preferentes, se pasa de 21 a 17, lejos de la concentración propuesta por la FCONGD. Igualmente, desde la FCONGD se rechazó que Brasil y Argelia fueran pa-

íses elegibles[11] y, a pesar de mantenerse, se consiguió que el segundo se priorizara sectorialmente, sólo en el trabajo de derechos humanos, gobernabilidad democrática, fortalecimiento del tejido social, construcción de la paz y empoderamiento de las mujeres.

La Educación para el Desarrollo, por primera vez ha sido objeto de atención y discusión a los más altos niveles y se ha dejado constancia de su importancia capital para una cooperación de calidad.

Finalmente, respecto al dualismo existente entre la acción de los departamentos y la ACCD, valoramos positivamente los esfuerzos para establecer mecanismos internos de coordinación. En el PD 2003-2006 se proponía la creación de un grupo integrado por funcionarios de alto nivel procedentes de los departamentos, para que pusiera en marcha las directrices aprobadas por la Comisión Interdepartamental en cada uno de los departamentos, iniciativa que fracasó. En el PD 2007-2010 se precisan las funciones de la Comisión Interdepartamental y la Comunidad de Interés (personas de diferentes departamentos y organismos de la Generalitat, que trabajan en el ámbito de la cooperación), con el objetivo de promover una mejora de la calidad de la cooperación y de garantizar la coordinación y la coherencia entre la política de cooperación y el resto de actuaciones de la Generalitat. Asimismo, en el marco de las evaluaciones futuras previstas para el PD 2007-2010 (la primera, en aproximadamente los dos años siguientes a la puesta en marcha; la otra, al final del período de aplicación), será necesario estudiar el avance efectivo en la coordinación entre las actuaciones de la ACCD y los departamentos.

La incertidumbre sobre el PD, en cuanto a su aprobación y ejecución, fruto de la indefinición política durante la fase final de su elaboración, se refleja en el documento final: además de no fijar porcentajes máximos para los sectores prioritarios, se ha evitado actuar o profundizar en temas que puedan constreñir las acciones futuras. Como ejemplos, a la demanda de la FCONGD de participar en el establecimiento de los criterios de elección para financiar organismos multilaterales, la opción consistirá en informar al Consejo de Cooperación una vez éstos se hayan definido; la concreción de propuestas y mecanismos para impulsar la coherencia de las prácticas en el seno de la administración de la Generalitat se trasladará a los planes anuales, y en cuanto a la coordinación efectiva entre los diversos agentes de cooperación de la Generalitat, no se concretará ningún mecanismo.

También se han hecho recaer más atribuciones en el Consejo de Cooperación de la Generalitat en materia de seguimiento de la elaboración de indicadores de transversalidad y criterios de la AOD multilateral, así como de seguimiento de la coherencia en las prácticas de la administración y de definición de la estrategia de evaluación de la política pública de cooperación. Además, los productos se definirán en los planes anuales y no en el Plan Director; ello, junto a las nuevas atribuciones al Consejo de Cooperación, implicará un mayor trabajo de seguimiento.

En referencia a la Educación para el Desarrollo, por primera vez ha sido objeto de atención y discusión a los más altos niveles y se ha dejado constancia de su importancia capital para una cooperación de calidad. Se ha podido romper con algunas concepciones equivocadas de la EPD que la reducían al ámbito formal, o la entendían como sensibilización para la captación de fondos o la visibilización pública.

El nuevo Plan Director se plantea redefinir y reorientar la EPD para mejorar "el alcance, la calidad, el impacto y la coherencia" y precisa como objetivos la planificación concertada, la investigación, el desarrollo conceptual y el impulso de las actuaciones. En este apartado, no obstante, el texto también peca de difuso. Un salto cualitativo en EPD pasa por asumir algunos compromisos básicos (presupuesto, estructura e instrumentos), que no han hallado traducción en el documento final. Sin embargo, existe el acuerdo, una vez se haya aprobado el PD, de elaborar un Plan Estratégico de EPD, instrumento que permitirá medir el compromiso real del Gobierno con esta línea de trabajo.

Una de las constataciones principales de las evaluaciones del primer Plan Director era la no adecuación entre las directrices del Plan y la práctica de la cooperación catalana en lo que respecta a las capacidades y las tendencias de los actores. Como solución, avanzaban los expertos, podría optarse

[11] Tanto Argelia como Brasil no cumplen ninguno de los seis criterios definidos en el PD 2006-2010 (Documento final PD 2007-2010, apartado 4, Prioridades geográficas, pág.36). Ambos son más que solventes para encarar su propio desarrollo socioeconómico: Argelia dispone de unas reservas en divisas que alcanzaron los 80.000 millones de dólares a finales de 2006 (El País "Argelia: golpe a las petroleras extranjeras" 23.07.2006), España tiene cerca de 18.000 millones de dólares en divisas según el Instituto Nacional de Estadística; y Brasil representa la 14ª economía mundial en términos de su PIB; España es la 8ª (Cinco Días, "España es la octava economía del mundo" 08 de agosto de 2005).



Cuadro 8. Progresión del escenario económico (2004-2010).

Partidas (en euros)	2004	2006	2008	2010
ACCD	18.998.088 €	44.015.900 €	75.053.932 €	105.956.368 €
Departamentos y organismos autónomos de la Generalitat	11.595.777 €	12.906.100 €	14.228.975 €	15.687.445 €
Total	31.163.359 €	58.783.349 €	89.282.907 €	121.643.813 €

Fuente: Para el 2004 se trata de la ayuda total ejecutada según datos de la ACCD. Para el 2006 se ha hecho una estimación de un incremento del 3,27% sobre el total presupuestado, a partir de la media del desvío de los últimos tres años. Para los años 2008 y 2010 se trata de las previsiones recogidas en el escenario económico del PD 2007-2010.

por asumir este divorcio al precio de ver aumentar la distancia entre las directrices y la práctica, o bien, acercar las directrices a la práctica, con lo que se consolidarían las inercias existentes. Parece que el nuevo PD 2007-2010 haya optado por esta segunda vía, lo cual confirma que estamos todavía lejos de establecer una política pública de cooperación que plante cara al difícil reto de reorientar, decididamente, las prácticas de la cooperación, en la línea de la cooperación realmente transformadora que las ONGD desearíamos.

En cualquier caso, el criterio de la FCONGD ha sido determinante para introducir cambios de perspectiva importantes. Ello es fruto de la Junta Directiva, pero sobre todo de las comisiones, donde reside la representatividad de la FCONGD y, por lo tanto, la apuesta que las entidades han hecho para participar en ellas. Es necesario, no obstante, que esta apuesta se renueve teniendo en cuenta el nuevo horizonte que se nos abre: un fuerte incremento de los recursos (Cuadro 8), pero también una ACCD que ha crecido mucho en los últimos años y que ha aumentado su capacidad de propuesta, gestión e intervención. Dado que no se ha logrado un buen nivel de concreción en el Plan Director y se han traspasado muchas atribuciones al Consejo de Cooperación -órgano de seguimiento de la política de cooperación catalana, cuyo carácter, no lo olvidemos, es consultivo-, y además la priorización de actuaciones ha quedado pendiente para los planes anuales, ambas circunstancias nos obligarán además a realizar un seguimiento continuado para asegurar su implementación.

Tras muchos años de cooperación catalana, el incremento de recursos nos plantea el reto de hacer crecer su calidad de forma estratégica, responsable y exigente, y por ello es fundamental contar con un sector fuerte y posicionado, del cual la FCONGD debe ser una pieza clave. Se trata de una oportunidad de oro para replantearnos nuestro trabajo y nuestro papel. Conscientes de que el fortalecimiento de nuestras capacidades pasa por el fortalecimiento de las capacidades de las entidades, entendemos que el crecimiento de los recursos es una oportunidad para reorientar nuestras prácticas e incorporar nuevos profesionales que desempeñen tareas hasta ahora secundarias (como aquellas relacionadas con la educación para el desarrollo, la investigación o la incidencia política), pero también de aquéllas que tengan que ver con la coordinación interna, el refuerzo y la consolidación de redes; y aquí podríamos considerar una mayor implicación en la organización, lo que nos permitirá llegar colectivamente donde no llegamos individualmente.

Conclusiones del diagnóstico de género de las ONG catalanas

Laia Franco
Socióloga
Coautora de l'*Estudi-Diagnòstic: La perspectiva de gènere en el treball de les ONGD catalanes*[1].

Introducción.

Perspectiva de género, equidad de género, igualdad de género o enfoque de género son conceptos que repetidamente se emplean en el contexto del desarrollo. El significado de todos ellos, y de algunos otros, es diverso, y tanto la idea de la que parten como el punto al que pretenden llegar los y las agentes y las personas que los utilizan, constituyen un cajón de sastre que se debe organizar para llegar a un consenso y, a continuación, poner en práctica con la coherencia que un tema de esta índole requiere.

El trabajo para el desarrollo tiene como objetivo final la construcción de unas relaciones sociales, económicas y políticas justas, a todos los niveles. Es en este punto donde la equidad de género, que refiere a unas relaciones entre los géneros basadas en la justicia, el reconocimiento mutuo y la igualdad de derechos, juega un papel fundamental sin el cual no es posible hablar de un verdadero desarrollo.

En el contexto catalán, como en muchos otros, la equidad de género es un objetivo por el que trabajan distintos sectores sociales. Instituciones públicas, movimientos sociales, organizaciones o entidades del mundo académico, recogen el legado que el movimiento feminista, desde su heterogeneidad, ha aportado mediante sus construcciones teóricas, metodológicas y políticas. El elemento más importante de todo este legado es que la equidad de género demanda unas transformaciones sociales profundas, que atraviesan todas las esferas de la vida social, y en las que las personas y las instituciones se ven implicadas a todos los niveles.

Éste es el punto de partida y el objetivo del Diagnóstico que presentamos para explicar y comprender por qué la incorporación de la perspectiva de género es un proceso complejo que requiere de voluntad política, recursos económicos y humanos, además de un buen conocimiento técnico, político y teórico.

1. El trabajo de la Comisión de Género de la FCONGD.

La Comisión de Género de la FCONGD, la más antigua de esta Federación, nació hará casi diez años por iniciativa de un grupo de mujeres integrantes de ONG, con la voluntad de potenciar la perspectiva de género en las organizaciones y en el trabajo para el desarrollo.

Las comisiones son grupos de trabajo y reflexión política de la FCONGD y están integradas por personas vinculadas a las ONGD federadas, además de otras personas expertas en la temática, que aportan elementos de debate y trabajo de colaboración entre organizaciones. Además, y ésta ha sido una de las principales características de la Comisión de Género, son espacios de relación social y personal que acaban por tomar la forma de redes de intercambio de conocimientos, de presión política dentro y fuera de la propia FCONGD, lo cual ha ayudado a consolidar el vínculo entre las integrantes de los grupos, el trabajo que en ellos realizan y los objetivos de transformación social.

La Comisión de Género ha vivido distintas etapas de mayor o menor intensidad y reconocimiento externo de su trabajo. Conviene decir que el Diagnóstico realizado y el Plan de Formación y acción que presentamos, tienen sus orígenes en los dos seminarios organizados en los años 1998 y 2000[2]. A ellos se invitó a expertas nacionales e internacionales. A partir de mesas redondas, conferencias y talleres, que centraron la re-

[1] BASTARDES, C.; FRANCO, L.; *Estudi-Diagnòstic: La perspectiva de gènere en el treball de les OND catalanes*. (Estudio-Diagnóstico: Perspectivas de género en el trabajo de las ONGD catalanas). FCONGD, 2006. Descargable en http//:www.pangea.org/pangea

[2] Seminario Formativo en Género en el Desarrollo (teoría y práctica) el 22 y 23 de octubre de 1999; y el 2º Seminario sobre Género en el Desarrollo, el 10 y 11 de mayo de 2002.



flexión en el trabajo de género desempeñado por las ONGD, y mediante la presentación de experiencias tanto próximas como de contextos lejanos, se hizo evidente que la perspectiva de género era una apuesta política, todavía pendiente en las ONGD y las instituciones públicas vinculadas al desarrollo. A pesar de disponer de una gran cantidad de producción teórica y metodológica al respecto, así como del uso creciente de la terminología técnica correspondiente (lo cual se ha considerado una evolución), fue importante darse cuenta de que además se tenía que trabajar, para no vaciar de contenido político todo el trabajo. Es así como la Comisión de Género interiorizó la necesidad de iniciar una labor concreta en el seno de la FCONGD, con el fin de diseñar estrategias que promovieran una mejor y mayor comprensión de la vinculación entre la perspectiva de género en el ámbito del desarrollo, la existencia de unas relaciones justas en el seno de las ONGD y la mejora del impacto de la tarea transformadora del sector. En definitiva, conseguir voluntad política y capacidad técnica para superar, como mínimo, dos grandes obstáculos: a) la identificación de género en el trabajo con y para las mujeres; b) la superación de la visión de la perspectiva de género como un conjunto de herramientas de trabajo técnico.

> La incorporación de la perspectiva de género es un proceso complejo que requiere de voluntad política, recursos económicos y humanos, además de un buen conocimiento técnico, político y teórico.

Los estudios realizados en otras comunidades del Estado y el conocimiento que da la experiencia lo habían dejado bien claro: un proceso como este debía empezar con un diagnóstico que proveyera de una buena fotografía de la realidad, tanto interna como externa (es decir el trabajo realizado en el Sur), de las ONGD. El objetivo era poder diseñar, a partir de los resultados, un plan de actuación para superar, desde la legitimidad técnico-científica que otorga un estudio de estas características, la falta de comprensión política en torno a las estructuras de desigualdad de género que se generan en las ONGD. Desde el año 2000 hasta el 2004, la Comisión de Género luchó, literalmente, por conseguir los recursos económicos y humanos imprescindibles para llevar a cabo un diagnóstico y un plan de formación-acción, como los que finalmente se han realizado. Con el apoyo de la FCONGD y su Junta, finalmente se recibió la cofinanciación de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD). A partir de aquí nació el programa "La incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de las ONGD catalanas".

Por último, cabe destacar que, como resultado indirecto, uno de los impactos más destacados de la ejecución del programa ha sido el fortalecimiento de la Comisión de Género como grupo de trabajo, reflexión y diseño de estrategias políticas: Por una parte, el número de integrantes se ha multiplicado, así como la claridad de sus objetivos y formas de trabajo; por otra, se ha desarrollado una metodología propia, intensamente participativa, en todas las actividades que han llevado a cabo.

2. El diagnóstico como un primer paso para la transformación.

El programa "Incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de las ONGD catalanas" plantea un trabajo a medio y largo plazo en el que, como estrategia para la transformación social (igual que lo son los proyectos de cooperación o sensibilización que realizan las ONGD), incorpora dos fases de igual nivel de importancia para conseguir el objetivo final:

1) Un Estudio-diagnóstico sobre la realidad de la perspectiva de género en las ONGD, que permita conocer la situación y, en consecuencia, diseñar actividades que se adecuen a la realidad sobre la que se quiere incidir.
2) Un Plan de formación-acción para las ONGD, diseñado a partir de las necesidades y los intereses definidos en el estudio.

Los objetivos del Diagnóstico son, en primer lugar, analizar el modo en que las organizaciones que forman parte de la FCONGD están asumiendo, en su trabajo interno y externo, el proceso de incorporación de la perspectiva de género. En segundo lugar, pero no por ello de menor importancia, aportar una reflexión, una metodología y unos criterios que faciliten la incorporación de la perspectiva de género intraorganizacional, para así impulsar procesos de cambio interno.

FICHA TÉCNICA DE LAS FUENTES DOCUMENTALES UTILIZADAS

Participación de 48 ONGD federadas + la FCONGD.

- Análisis documental de proyectos de cooperación al desarrollo, proyectos de sensibilización y/o educación para el desarrollo, memorias anuales de las entidades.
- 108 entrevistas personalizadas a personal técnico, político y voluntariado laboral.
- Tres grupos de discusión, en los grupos/comisiones de género/mujeres.
- Vaciado de organigramas del personal técnico y juntas directivas/patronatos; cuestionarios sobre temas laborales.

Tal y como ya apuntamos, la realidad de las ONGD, desde un análisis de género, ha sido ya estudiada en otros contextos, de modo que el trabajo partió de la experiencia de otras investigaciones, sobre todo las realizadas por el Grupo de Género de la Coordinadora de ONGD vasca y la ONGD Mujeres en Zona de Conflicto, sobre las organizaciones andaluzas[3]. Estos estudios anteriores llegaron a conclusiones parecidas a las que llegó el que nos ocupa, de las cuales destacaríamos: a) las ONGD son un reflejo de la realidad social y política externa a ellas y, por lo tanto, el tipo de relaciones sociales que las caracterizan son vividas y reproducidas en su interior; b) para incorporar la perspectiva de género de forma global y transversal en la organización son necesarias acciones y estrategias planificadas que impacten en los niveles político, estructural y cultural de la realidad de las mismas; c) es necesario integrar en las subjetividades de las personas que trabajan y colaboran en las organizaciones, para modificar las dinámicas de trabajo y de relación; d) es fundamental trabajar de manera conjunta con las organizaciones del Sur y aprender mutuamente de las experiencias y las estrategias políticas, en muchos casos fruto de años de reflexión política y activismo feminista.

NIVELES DE ANÁLISIS

- NIVEL POLÍTICO: se refiere a las concepciones políticas globales y los objetivos de la ONGD, además de la concepción del desarrollo que en ella se promueve. Para ello, intervienen el ideario, la misión, la carta fundacional y otra documentación de la entidad, como por ejemplo los proyectos.
- NIVEL ESTRUCTURAL: Menciona dónde y cómo se sitúan las personas en la estructura organizativa y qué tipo de tareas se les asignan, así como los procedimientos institucionales que organizan la cotidianeidad y el trabajo de cada entidad.
- NIVEL CULTURAL: Es el sistema de significados compartidos por los miembros de una organización que produce acuerdos, implícitos o explícitos, sobre cuál es el comportamiento correcto y significativo. Incluye las manifestaciones de poder, el modo de toma de decisiones, los valores y los hábitos.

3.1. Principales conclusiones.

a) ¿Hay desigualdades de género en las ONGD?

En este apartado se presenta un resumen de los elementos analizados en torno a la estructura de las organizaciones. Se seleccionaron algunos de los temas considerados más relevantes para evaluar el espacio que las ONGD dan a la consecución de la equidad de género y se resalta la formación como factor inicial en este reconocimiento.

Las ONGD son instituciones que, como ya apuntamos, reflejan elementos propios de la sociedad de referencia. En este caso, por su distribución por sexos diríamos que son espacios feminizados, desde un punto de vista cuantitativo, ya que las mujeres representan el 55% y los hombres el 45% restante.

Sin embargo, esta feminización no sólo se observa a nivel cuantitativo, sino que en la distribución interna también se reflejan los patrones de distribución por sexos de gran parte de las instituciones de nuestras sociedades (empresas, instituciones públicas u otras entidades del tercer sector).

Se da un alto grado de feminización, en el que las mujeres son más del doble que los hombres, y de voluntariado laboral, ámbito en el que encontramos 1,5 mujeres por cada hombre. No es así en las estructuras de toma de decisiones, como por ejemplo las Juntas y los Patronatos, donde, en cambio, hallamos 0,7 mujeres por cada hombre.

Cuando hablamos de la vinculación de las personas a las ONGD, nos referimos a las tres formas en que se produce la participación en este tipo particular de organización social: a) contractual (la persona forma parte del equipo profesional y está contratada para desarrollar funciones técnicas); b) voluntariado político (caso en el que forma parte de los órganos políticos representativos y directivos: juntas y patronatos, que son los órganos que planifican y diseñan las líneas principales de actuación y toman decisiones sobre recursos humanos y económicos de la entidad); y por último c) el voluntariado laboral (personas que colaboran con el desarrollo de las actividades de la entidad, constante y periódicamente sin recibir remuneración económica a cambio).

Otro elemento a destacar es la distribución por edades y sexo. En este caso, las mujeres están distribuidas de una forma

[3] NAVARRO, N; *Género desde una perspectiva intraorganizacional, a Política de Género y gestión de ONGD. ACSUR* - Las Segovias. Madrid, 2001.
MURGUIALDAY, DEL RÍO, ARITUA y MAOÑO; *La perspectiva de género en las ONGD vascas,*. Mugarik Gabe, EMKUNDE, Comisión Europea, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Hegoa. Bilbao, 2000.



homogénea en todos los grupos de edad, mientras que el sexo masculino predomina en el grupo de más de 45 años y representa el 50% del total de personas en esta franja de edad. La combinación entre el tipo de vinculación de hombres y de mujeres, y la distribución de ambos sexos en las franjas de edad, nos conduce a la conclusión de que la imagen del poder en las organizaciones está representada, principalmente, por la figura de un hombre adulto de más de 45 años.No obstante, hay un elemento que cuantitativamente rompe con la conclusión anterior, y es que la relación de 2,5 mujeres por cada hombre entre el personal contratado no se repite en la categoría de dirección/coordinación. Este hecho muestra lo complejo de la realidad en la distribución del poder dentro de las ONGD, ya que, si tenemos en cuenta el tipo de organizaciones que son lideradas por un grupo específico de mujeres, se evidencia que son las de menor dotación presupuestaria, cuentan con poco personal contratado y en muchos casos son delegaciones de entidades con la sede central en Madrid o en otra comunidad autónoma.

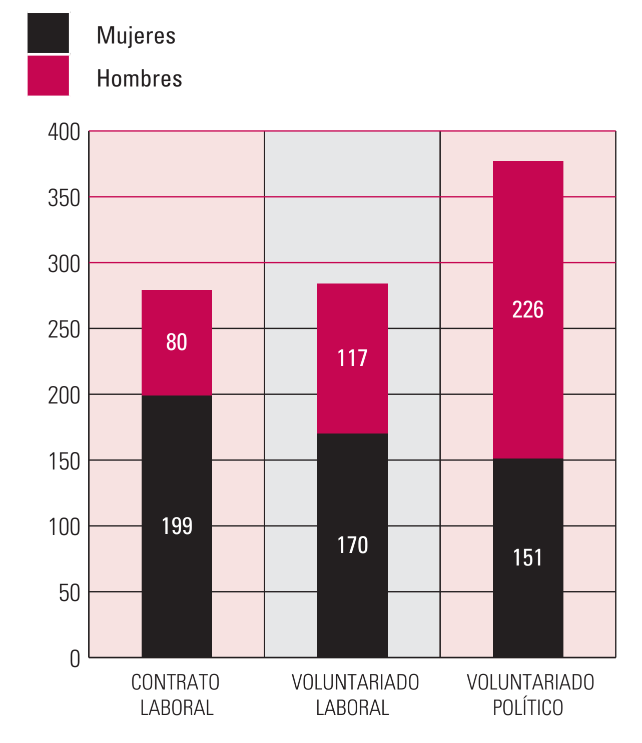
> La imagen del poder en las organizaciones está representada, principalmente, por la figura de un hombre adulto de más de 45 años.

Por lo que respecta a las formas de organización del trabajo técnico, la mitad de las personas (56% mujeres y 44% hombres) trabajan a jornada completa; el segundo grupo más numeroso de personal contratado es el que forman las mujeres que realizan jornadas de 20 horas semanales o menos, las cuales representan el 21,5% del total de personas contratadas por las ONGD. Esta realidad favorece la llamada conciliación de la vida personal-familiar-laboral para las mujeres, pero a la vez supone un impacto negativo, en cuanto a los derechos laborales y sociales de los que disfrutan, puesto que el estado del bienestar vincula es tos derechos al espacio público y al tra bajo productivo.

Un elemento a destacar es el papel que las entidades conceden a la formación en general, y a la formación en género en particular. Partiendo de la realidad laboral de las ONGD, en las que el tiempo es un recurso escaso a todos los niveles, la formación en género es algo que, en primer lugar, suele confundirse con la sensibilidad de género. En segundo lugar, es un plus que ciertas personas, la mayoría de ellas mujeres, aportan a su trabajo por voluntad e interés personal, lo cual se valora en las organizaciones sin que ello signifique que se destinen recursos propios ni tiempo laboral a la formación.

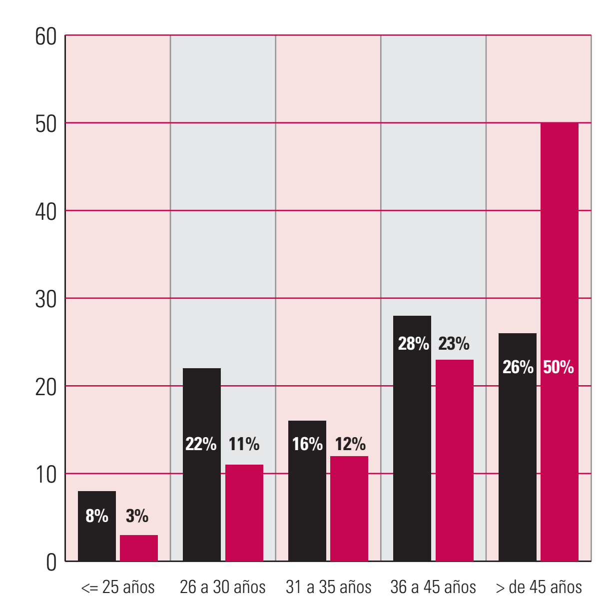
Sí se reconoce, en gran parte de las entrevistas, que la falta de información específica, reglada y de un cierto nivel es

Cuadro 1. Vinculación a las entidades



Cuadro 2.
Distribución por edades/sexo en las ONG





un *handicap* para la incorporación de la perspectiva de género, sobre todo en lo referente a los proyectos de cooperación al desarrollo. Se constata que algunas personas en las organizaciones han asistido a formaciones, del tipo seminarios, jornadas, etc., pero ello no quiere decir que se planifique en función de la necesidad de una formación seria, consciente y que busque algo más que una aproximación teórica al tema. Es decir, se evidencia que la formación con la que la mayoría de ONGD cuentan como recurso no goza de los elementos necesarios para poder trabajar la perspectiva de género con rigor con la concepción teórica, técnica y política necesaria, y el seguimiento del proceso formativo que permita ver el impacto que éste tiene en el trabajo de la organización.

Se evidencia que la formación con la que la mayoría de ONGD cuenta como recurso no goza de los elementos necesarios para poder trabajar la perspectiva de género con rigor.

b) ¿Cómo perciben la realidad de las desigualdades de género las personas que conforman las ONGD?

Una de las principales conclusiones que se derivan del estudio es una concepción del desarrollo bastante relacionada a la acción de cooperación, es decir, al trabajo técnico que realizan las entidades. Destacan, sin embrago, las reflexiones que ciertas personas elaboran en su discurso a partir de las teorías del desarrollo, en las que se hacen visibles visiones más estructurales y políticas sobre el tema. En la mayoría de los casos, en la definición de desarrollo, no incorporan la equidad de género, elemento muy importante a tener en cuenta cuando se valora qué lugar ocupa en las entidades y en el discurso la transformación de las relaciones de género.

Estrechamente vinculada con ésta, hay una concepción generalizada de la perspectiva de género como herramienta útil para conocer la realidad y las diferencias sociales entre mujeres y hombres; el término se confunde con el análisis de género y se obvia de este modo el elemento de transformación y compromiso para el cambio, inherente a la perspectiva de género.

En cuanto a la visión que se tiene de las mujeres, destaca una concepción dual centrada, o bien en la pobreza, la explotación y su posición como víctimas; o bien como heroínas gestoras del bienestar de sus comunidades y familias. Seguramente, tal visión deriva del enfoque mediante el cual se suele trabajar en los proyectos de cooperación, o de la visión que se transmite de las mujeres con las que se trabaja. De todas formas, en el momento de analizar las relaciones de género en la realidad más inmediata (las sociedades del Norte) por una parte se pone el énfasis en la mejora de las condiciones de vida o en la defensa de los derechos de las mujeres como realidades incuestionables, mientras que por otro se enmarcan los dos fenómenos como los principales hechos en los que se ceban las desigualdades en el Norte: la dificultad en la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral, de un lado; y la masculinización de las mujeres, fruto del modelo emancipatorio de las sociedades occidentales, de otro.

Es en este sentido que se remarca que las desigualdades de género tienen igual base estructural en el Norte que en el Sur y se destaca como uno de los posibles elementos de diferenciación, el desarrollo e implementación de políticas de derechos sociales y económicos en las sociedades del Norte.

La complejidad y heterogeneidad del género femenino y del masculino se refleja también en la percepción que se tiene de la realidad interna de las organizaciones. Un ejemplo de ello es la opinión que comparten las mujeres sobre su vivencia de las relaciones sociales y la existencia de conflictos. Aunque un amplio grupo de personas expresan que sí hay conflictos en las organizaciones, un grupo de mujeres jóvenes con cargos técnicos de nivel medio y un alto grado de formación, ubican los conflictos en las relaciones de poder (en muchos casos vividos de forma muy sutil) y en las relaciones laborales. Este grupo de mujeres se diferencia respecto a otras mujeres con posiciones sociales diversas a la suya, en la vivencia de la capacidad de conciliación. Un 46% de los hombres y un 52% de las mujeres consideran que no concilian. Las mujeres que sí perciben que concilian se sitúan en franjas de edad más altas y ocupan cargos de dirección o coordinación. La no percepción de conciliar para este grupo de mujeres más jóvenes al que nos hemos referido viene dada, a sus 26-35 años, por la voluntad de participar en otros espacios sociales, de formación o relación, y no por tener personas dependientes a su cargo. No obstante, en un futuro breve surgirá un importante grupo de mujeres que, probablemente, pondrán sobre la mesa la problemática de la conciliación al ser madres, al menos algunas de ellas. Un elemento interesante a destacar son las diferentes concepciones que las personas tenemos de lo que significa conciliar. En el caso de este estudio, por ejemplo, obtuvimos un variado crisol de definiciones.



Por último, cabe destacar que el estudio no abarcó las condiciones laborales del sector (condiciones económicas y derechos laborales) dada la complejidad de la información que deseábamos obtener y la heterogeneidad de las situaciones y las formas de gestionar estas cuestiones en el seno de las distintas ONGD. Es por ello que las investigadoras decidieron no incluir los datos en el trabajo de campo. De todas formas, la precariedad es un elemento que, como se manifestó en las entrevistas, caracteriza el trabajo en las ONGD. Algunas de las mujeres entrevistadas la incorporaban como elemento que explicaba el gran número de mujeres contratadas en las ONGD. Este hecho podría explicarse porque las mujeres estarían más dispuestas a trabajar en peores condiciones laborales, o tal vez por razones de socialización de género: la interiorización de la entrega para los otros, elemento que conforma intrínsecamente el trabajo en las ONGD. A pesar de que estas dos pinceladas no las podemos afirmar objetivamente por las razones mencionadas, las reflexiones realizadas acerca de ellas, la precariedad laboral y el alto porcentaje de mujeres jóvenes contratadas en las ONGD, son cuestiones importantes a tener en cuenta.



Portada del Diagnóstico

c) La Perspectiva de Género en el trabajo técnico.

Este apartado refleja, tal vez, la parte más conocida de cómo las ONGD trabajan el enfoque de género: en los proyectos de cooperación al desarrollo. Este es el ámbito en el que, hasta ahora, más se ha reconocido la necesidad de incorporar esta perspectiva y donde las personas que trabajan en ella tienen una mayor sensación de no estar realizando el trabajo correctamente. Esta sensación puede tener su origen, en muchos casos, en un alto grado de conciencia sobre lo que significa realmente la perspectiva de género, ya que éste les permite evaluar de forma más real y más exigente aquello que se hace y aquello que no se hace en su organización.

Cuando se analizan los proyectos de cooperación al desarrollo, se percibe que los proyectos que se acercan a enfoques propios de la estrategia de género en el desarrollo, suelen estar trabajados, diseñados y/o ejecutados por ONGD contraparte en los países del Sur, con clara conciencia de género y/o feministas. La mayoría de éstas son de Centroamérica, provienen de organizaciones políticamente definidas como feministas y con un alto grado de experiencia y conocimiento técnico y político de la perspectiva de género. En el otro lado nos encontramos que, respecto al trabajo directamente diseñado por las ONGD catalanas, la gran mayoría de ellas no trabajan desde una planificación de género y hacen un uso irregular de las herramientas metodológicas que se derivan de esta planificación. Muchas de ellas necesitan, al menos en su trabajo en cooperación al desarrollo, empezar por diferenciar que trabajar con el enfoque de género no significa trabajar con las mujeres, y que las relaciones de género tienen que ver con planteamientos más serios que la incorporación de un taller en un proyecto.

Este hecho conduce a la reflexión de que existe una relación, en el trabajo con perspectiva de género, entre la capacidad de una entidad para trabajar correctamente con los instrumentos técnicos -en su nivel de conciencia política de las transformaciones que de ella se derivan- y el conocimiento profundo de la realidad social sobre la que se quiere incidir. De nuevo, un hecho que demuestra que la perspectiva de género requiere de un trabajo complejo y planificado, tanto técnica como políticamente.

Por último, el Diagnóstico también se acercó a la realidad de los grupos o comisiones de mujeres/género existentes dentro de las entidades. De carácter minoritario, sólo presentes en un 8% de las organizaciones estudiadas, éstos están formados mayoritariamente por personas voluntarias que creen en el trabajo interno en el seno de las organizaciones. Se

podría decir que estos grupos responden a la misma estrategia y enfoques políticos y técnicos que una consejería o ministerio de las mujeres, un departamento de género u otras unidades específicas; cabe también señalar que en muchas instituciones sociales y políticas tienen la voluntad, que no la autoridad, de promover aquellos procesos necesarios para lograr la equidad de género. En el caso de las ONGD catalanas, estos grupos no cuentan con presupuesto específico, ni personal contratado para desarrollar una estrategia transversal, sólo uno de los grupos existentes está formalizado como unidad de género, que cuenta con el trabajo profesional de una persona contratada, y con un presupuesto concreto para desarrollar actividades.

La existencia y las características de estas unidades o grupos de género pueden ser un indicador en función de la especificidad de cada entidad, del nivel de conciencia y de la voluntad política de la entidad para trabajar la perspectiva de género.

d) Los niveles de sensibilidad de género de las ONGD catalanas.

Uno de los enfoques del Diagnóstico es la categorización de los grados de sensibilidad de género; es por tanto necesario evaluar y analizar esta sensibilidad separadamente, según se hable del nivel político, estructural o cultural-organizacional. La sensibilidad a este último nivel, dada la complejidad y sutileza que presenta, no ha sido posible tratarla en el estudio. Hubiera exigido conocer la vida interna y las dinámicas de relación social establecidas en cada una de las organizaciones, aspecto que sobrepasaba el tiempo y dimensiones del estudio.

En términos generales, se ha concluido que un grado determinado de sensibilidad en un nivel, no comporta el mismo grado en otro. Cada entidad, por razón de sus característi-

Cuadro 3. Género en los proyectos de cooperación

	MUJERES EN EL DESARROLLO	GÉNERO EN EL DESARROLLO
ENFOQUE	Mujeres como centro del problema.	Desarrollo de mujeres y hombres.
TEMA CENTRAL	Mujeres (y niñas).	Relaciones entre hombres y mujeres.
PROBLEMA	La exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo (a pesar de ser la mitad de los recursos humanos productivos).	Relaciones desiguales de poder (riqueza y pobreza, hombres y mujeres) que frenan un desarrollo igualitario y la plena participación de las mujeres.
OBJETIVO	Desarrollo más eficiente.	Desarrollo sostenible e igualitario con toma de decisiones compartida entre mujeres y hombres.
SOLUCIÓN	Integración de las mujeres en el proceso de desarrollo existente.	Empoderamiento de las mujeres y las personas desfavorecidas. Transformación de relaciones desiguales.
ESTRATEGIAS	- Proyectos de mujeres. - Componente de mujeres. - Proyectos integradores. - Aumentar la productividad de las mujeres. - Aumentar los ingresos de las mujeres. - Aumentar las habilidades de las mujeres para hacerse cargo del hogar.	- Identificar y señalar las necesidades prácticas de mujeres y hombres para la mejora de sus condiciones de vida. - A la vez, identificar y señalar los intereses estratégicos de las mujeres.
PROBLEMAS CONSECUENCIAS	Este enfoque ha aumentado a menudo la carga de trabajo de las mujeres, sin por ello incrementar su poder económico. Las mujeres no han sido consultadas sobre el tipo de desarrollo e integración que buscaban. Se produce una 'integración' en el mundo de los hombres sin que se produzcan cambios en las relaciones de poder.	Las intervenciones del proyecto se fundamentan en los roles, las responsabilidades y el poder de las mujeres y los hombres en la sociedad a la que pertenecen y las necesidades resultantes para cambiar su situación. Se puede entender GED como un esfuerzo para mejorar la posición de las mujeres en relación con los hombres, de manera que beneficie y transforme la sociedad en su totalidad.

Fuente: Intermón Oxfam (1997).



Resultados Finales	
Nivel político	**Nivel estructural**
18,4% No sensibles al género	10,2% No sensibles al género
38,8% Sensibles al género	42,8% Sensibles al género
30,6% Consciencia de género	24,5% Tienen consciencia de género
12,4% En proceso de cambio	2,1% Viven un proceso de cambio
	20,4% No procede

cas, el nivel de institucionalización y otros factores, presenta esta sensibilidad de formas diferentes.

Integrar elementos de la planificación de género en el diseño de los proyectos de cooperación puede ser un indicador de sensibilidad política, y a la vez integrar enormes desigualdades en el reparto de poder en sus órganos de toma de decisiones. Por el contrario, también se pueden encontrar entidades para las que sea importante desarrollar políticas para la mejora de las condiciones laborales que faciliten la conciliación, a la vez que se trabaja con los colectivos de mujeres del Sur, considerándolas bajo una óptica de meras responsables del bienestar familiar y comunal, sin tener en cuenta la carga de trabajo que les supone, o el impacto negativo para su autonomía económica.

Esta complejidad pone en evidencia que la perspectiva de género pide un alto grado de conciencia del impacto de género que toda actuación tiene en el entorno social sonde se traja o en el que se está.

4. La formación y la concienciación para llegar a la acción.

A partir de los resultados del Diagnóstico y de su presentación a las entidades participantes, la Comisión de Género diseñó un plan de formación-acción para animar a las ONGD participantes a iniciar procesos de cambio organizacional, orientados a la consecución de ONGD con equidad de género.

Este Plan de formación-acción, que se lleva a cabo desde octubre de 2006 hasta febrero de 2007, tiene unas características que lo diferencian claramente de otros procesos formativos. Por un lado integra cuestiones del conocimiento en género y desarrollo que no suelen trabajarse explícitamente (identidades de género, teoría feminista), y por otra, el proceso se planificó para que el personal técnico y el político (conjuntamente con los cargos de dirección técnica) trabajaran separadamente algunos de los temas. Las razones de la segregación fueron, principalmente, dos:

- Algunos de los temarios específicos se componen de contenidos con perspectivas distinta si se trabajan desde metodologías e instrumentos técnicos que si se plantean desde una óptica política y de planificación estratégica dentro de la entidad.

- Es imprescindible que las personas se encuentren en grupos de iguales (igual capacidad o no de decisión, poder de incidencia, formación, experiencia técnica, etc.) para poder debatir, reflexionar y crear redes sociales. Por un lado, debe darse complicidad y, por otra, la comodidad para poder expresar con libertad y sentimiento de comprensión ciertos fenómenos y situaciones que se dan en el seno de las organizaciones.

La introducción de estos contenidos y reflexiones en la formación tenía un objetivo muy claro: la conexión entre las herramientas técnicas y metodológicas de la incorporación de la perspectiva de género, con el bagaje de pensamiento y reflexión teórica y política de los que provienen. Esta conexión es imprescindible y sin ella no se pueden desarrollar las estrategias para que cada persona y cada entidad, a partir de su realidad, modifiquen real y profundamente las estructuras que causan las desigualdades de género a todos los niveles, y apostar así por un verdadero desarrollo humano y sostenible.

Finalmente, la Comisión de Género, como continuidad de este proceso, ha apostado por la creación de una unidad de género dentro de la FCONGD. Este enfoque, que forma parte del plan estratégico del grupo, se ha logrado, de algún modo, con la contratación de una técnica de género, con voluntad de dar continuidad a este proceso. Esta persona tendrá la responsabilidad, entre otras, de dotar de continuidad este proceso, acompañar aquellas entidades que, desde su realidad y situación, quieran iniciar procesos de cambio, tanto en lo referente a su trabajo en cooperación al desarrollo como en las formas de relación interna, en tanto que organización humana y política.

La cooperación empresarial en Cataluña: consolidación de iniciativas y nuevas líneas de trabajo

Montserrat Palet
Subdirectora general del COPCA.
Diego Guri
Jefe del Área de Cooperación Internacional del COPCA.

1. El período 2003-06: consolidación de iniciativas anteriores.

El período 2001-2002, marcado por la aprobación de la Ley Catalana de Cooperación al Desarrollo y del primer Plan Director de la cooperación catalana, supuso un importante punto de partida para el reconocimiento y el impulso de los nuevos agentes de la cooperación al desarrollo en nuestro país, incluyendo las empresas y sus asociaciones.

En el año 2002 se puso en marcha una innovadora iniciativa conjunta entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Generalitat y el COPCA (Consorcio de la Promoción Comercial de Cataluña), con la puesta en marcha de un nuevo instrumento de subvenciones a proyectos de cooperación técnica, llevados a cabo por entidades catalanas de apoyo a la empresa con organismos homólogos de países en vías de desarrollo (PVD).

Asimismo, en aquellos dos años, y en gran parte debido a la aportación de este nuevo instrumento, se produce un gran salto cualitativo en la AOD de la Generalitat destinada a prestar apoyo a proyectos con participación empresarial. No sólo aumentan los recursos, sino que su distribución varía sensiblemente, otorgando preeminencia a la cooperación técnica, tal como preveía el Plan Director, por encima de las ayudas tradicionales a proyectos de inversión de empresas catalanas en países en desarrollo.

Hasta entonces tan sólo existían algunas iniciativas aisladas desde el mundo empresarial catalán, principalmente a través del uso de fondos de programas comunitarios de cooperación económica y empresarial. Así, el propio COPCA y el ICAEN (Instituto Catalán de Energía), debían llevar a cabo sus proyectos de cooperación técnica con los PVD usando fondos de la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el PNUD y otros donantes, incluyendo ocasionalmente a la AECI.

A partir de entonces, el establecimiento del refuerzo de las capacidades productivas y comerciales como objetivo estratégico se vuelve un hecho. En este artículo profundizamos sobre la evolución de las iniciativas desarrolladas desde el ámbito empresarial en el período 2003-2006, en el ámbito de este objetivo general.

El período 2003-2006 ha significado una clara consolidación de las líneas de actuación iniciadas en el 2001-2002, en concreto:

- Se ha convocado anualmente el "Programa de Ayudas para el impulso de la participación de los agentes empresariales catalanes en la cooperación al desarrollo", convocatoria de ayudas actualmente cofinanciada por la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) y el COPCA. En las nuevas ediciones, el programa ha financiado 363 proyectos[1]. Los proyectos han sido ejecutados por entidades como cámaras de comercio, centros tecnológicos, asociaciones sectoriales y otras instituciones de apoyo a la empresa catalana que han compartido su modelo de apoyo a la Pyme con sus homólogos de PVD, principalmente de América Central y del Sur y de la ribera Sur del Mediterráneo.
- Con estos proyectos se ha favorecido la creación de nuevos servicios empresariales de apoyo a las Pymes de diversos países, el refuerzo institucional de un buen número de entidades empresariales de los PVD; se ha impulsado el asociacionismo entre las micro, pequeñas y medianas empresas, la generación de nuevos servicios para empresas cuyas gerentes son mujeres, la generación de nuevos productos y su comercialización entre comunidades rurales; se ha apoyado procesos de reconversión de Pymes para su adaptación al entorno global, la introduc-

[1] En el momento de la redacción de este artículo, la convotaroria del 2006 estaba aún pendiente de resolución. La lista completa de los proyectos financiados cada año, así como su descripción puede consultarse en http://www.copca.cat



ción de nuevos mecanismos de innovación en productos y procesos, y la formación de los trabajadores en empresas de PVD intensivas en el factor trabajo, etc. En definitiva, una serie de proyectos en los que las entidades de apoyo a la empresa de Cataluña han compartido su saber-hacer con sus contrapartes de los PVD. Un saber-hacer que, en nuestro caso, ha contribuido a impulsar un dinámico tejido económico, plenamente integrado en la sociedad civil catalana, formado eminentemente por pequeñas y medianas empresas.

El Programa ha aportado a las instituciones empresariales catalanas una vía para fortalecer vínculos con las contrapartes de países en los que no habían estado tan activos.

La normativa del Programa ha priorizado los países recogidos en el Plan Director 2003-2006 y los respectivos planes anuales, hecho que ha ayudado a dirigir los proyectos ejecutados por las entidades empresariales hacia países en los que el empresariado catalán tradicionalmente no ha estado muy presente, alejándose así de los países de renta media, en los que mantiene relaciones más estables. De esta forma, no sólo ha conseguido llevar un conocimiento técnico empresarial de primer nivel a países destinatarios de las acciones, sino que el Programa ha aportado a las instituciones empresariales catalanas una vía para fortalecer vínculos con las contrapartes de países en los que no habían estado tan activos.

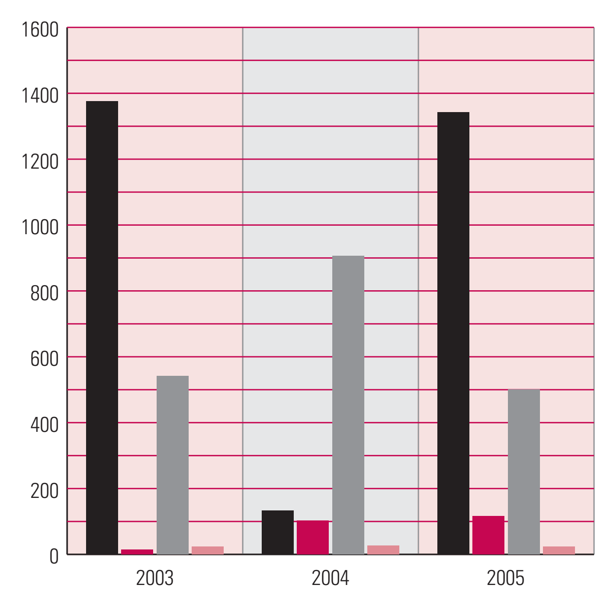
Las bases del Programa, que ya desde su lanzamiento fueron concebidas fundamentándose en las mejores prácticas internacionales conocidas en el ámbito, especialmente de la Comisión Europea, se han ido mejorando por el COPCA y la ACCD a lo largo de estos años. Por ejemplo, el redactado ha ido incorporando una mayor exigencia respecto el impacto sobre los colectivos más desfavorecidos de los PVD, así como la mención explícita de los principios transversales recogidos en el Plan Director 2003-2006 de la cooperación catalana.

- Se ha mantenido una aplicación estricta de los criterios del CAD, ya iniciada en años anteriores, en la declaración de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Generalitat para los proyectos con participación empresarial, eminentemente a través del COPCA. Además, se ha estabilizado la preeminencia de la cooperación técnica sobre la ayuda a proyectos de inversión, tal como ilustra el Gráfico 1, ya iniciada en el período anterior. En este sentido, los fondos destinados a los proyectos de cooperación técnica autónoma se han situado en torno a 1.350.000 euros anuales, mientras que la ayuda a proyectos de inversión en los que se produce una transferencia tecnológica a los socios locales de los PVC se situaba alrededor de los 500.000 euros anuales, si bien en el año 2004 se produjo un sensible incremento, debido a un aumento de los flujos de inversión de las empresas catalanas en los PVD.

- Por último, se ha consolidado el modelo de cooperación técnica directa por parte del COPCA para la mejora de la competitividad internacional de las pequeñas y medianas empresas del PVD, básicamente a partir de la utilización de fondos de donantes como la Comisión Europea, la AECI o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con el uso de fondos de terceros organismos se consigue un efecto 'palanca' de los recursos de la AOD que la Generalitat, a través del COPCA, destina a la cooperación directa con los PVD, para mejorar el tejido de las Pymes en esos países y el apoyo a su inserción en los mercados globales.

Gráfico 1.
AOD DE LA GENERALITAT A PROYECTOS CON PARTICIPACIÓN EMPRESARIAL
Miles de euros corrientes

Cooperación Técnica Autónoma
Cooperación Técnica Relacionada con la Inversión
Ayuda a Projectos de Inversión
Acciones de Educación y Sensibilitzación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del COPCA.

Se trata de proyectos en los que el COPCA aporta una pequeña parte de su financiamiento, en forma de costes de gestión y una parte minoritaria de las operaciones, y en las que se movilizan importantes recursos de otros donantes, bien a través de programas de subvención de estas entidades, o de procesos de licitación pública internacional. Así, se consigue un importante efecto multiplicador de la cooperación directa del COPCA en los PVD.

Se han puesto en marcha nuevas iniciativas, tanto desde el propio ámbito empresarial, como desde la Generalitat, especialmente a través del COPCA, para fomentar un papel más activo del sector empresarial catalán en la cooperación al desarrollo.

A lo largo del período 2003-2006 se produce un importante incremento cuantitativo y cualitativo de este tipo de proyectos. Además de un aumento del número y volumen de los proyectos, se diversifican las zonas geográficas a los que van destinados, ampliando la tradicional zona latinoamericana a la realización de numerosos proyectos en países del Mediterráneo como Marruecos, Túnez o Egipto.

Estos proyectos tienen un importante efecto de arrastre de empresas y expertos catalanes, que son movilizados por el COPCA, para la realización de tareas concretas. Se trata de especialistas en temas relacionados con la mejora de la competitividad de las Pymes y la promoción de sus exportaciones. Son empresas y profesionales que, en muchos casos, no tienen experiencia previa en proyectos de cooperación al desarrollo, pero que son reconocidos especialistas en sus ámbitos en Cataluña. De este modo, no sólo se consigue movilizar a los mismos expertos, que están trabajando habitualmente con las empresas catalanas en la resolución de problemas concretos, sino que con su movilización se van integrando cada vez un mayor número de empresas y consultores catalanes a la dinámica de la cooperación internacional al desarrollo, fortaleciendo así una dinámica de aproximación entre los diversos agentes de las dos realidades.

2. Novedades en la cooperación al desarrollo con participación empresarial.

Durante el período 2003-2006 se han puesto en marcha nuevas iniciativas, tanto desde el propio ámbito empresarial, como desde la Generalitat, especialmente a través del COPCA, para fomentar un papel más activo del sector empresarial catalán en la cooperación al desarrollo, en un entorno de colaboración con otros actores como los sindicatos, las ONGD o las universidades. En este sentido conviene destacar:

- **Una participación cada vez más activa de diversas entidades empresariales en proyectos y programas de cooperación al desarrollo**, no sólo a través de la ya mencionada convocatoria conjunta entre la ACCD y el COPCA, sino a través de proyectos con financiación de otras instituciones, especialmente la Comisión Europea. A lo largo de estos años han aparecido nuevos actores empresariales activos en la cooperación catalana al desarrollo. Por ello, previo a la aparición en el 2002 del "Programa de impulso de la participación de los agentes empresariales catalanes en la cooperación al desarrollo", existían pocas iniciativas del sector empresarial catalán en este ámbito.

Aparte de los proyectos mencionados, ejecutados a través del COPCA por las entidades empresariales que conforman este organismo, pocas eran las instituciones empresariales catalanas especialmente activas en la cooperación al desarrollo. Destacaban la Cámara de Comercio de Barcelona, la Asociación Multisectorial de Empresas (AMEC) y alguna asociación sectorial como la Asociación de Investigación de las Industrias Adoberas y Anexas (AIICA). Todas ellas habían llevado a cabo algunos proyectos de cooperación técnica y empresarial, básicamente con fondos de la Comisión Europea o la AECI. Así mismo, existían iniciativas incipientes, como la Comisión de jóvenes empresarios Círculo Mundo, nacida dentro de la patronal de Terrassa CECOT, que impulsaba la movilización de recursos de los empresarios a proyectos singulares de alguna ONGD catalana.

El programa conjunto de la ACCD (Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo) y el COPCA no sólo significó una consolidación de las actuaciones de dichas entidades, con la puesta en marcha a disposición de un instrumento que les permitía vehicular proyectos conjuntos con sus homólogos de los PVD, sino que además facilitó que otros actores no activos hasta entonces se iniciaran en la cooperación al desarrollo. Se trata de entidades como la FESALC (Federación de Sociedades Anónimas Laborales de Cataluña), la ACE&E (Asociación Catalana de Empresarias y Ejecutivas), la patronal PIMEC, el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya (Centro Tecnológico Forestal de Cataluña) o la Agrupación Española del Género de Punto (AEGP), entre otras. Además, muchas de estas instituciones han empezado a activarse en la realización de proyectos con otros donantes como la AECI, la Comisión Europea o el BID. Incluso, en determinados casos, se ha creado un departamento de cooperación interna-



cional en estas entidades, diferenciado del habitual departamento internacional que se encarga de la internacionalización de sus empresas asociadas o representadas.

- **La puesta en marcha por parte del COPCA de un servicio de información, formación, asesoría y promoción para que las empresas catalanas participen como proveedoras de proyectos de contratación pública internacional, especialmente enfocado a los proyectos financiados por organismos internacionales** para el desarrollo. En este caso, se anima al sector empresarial catalán a participar en los proyectos de cooperación con un papel puramente instrumental, como proveedor de bienes y servicios a los proyectos. Así, a diferencia de lo dicho anteriormente, en que la empresa catalana a través de sus asociaciones se constituía como un actor más de cooperación, en este caso se trata de promover que las empresas de nuestro país participen, en mayor grado que hasta la fecha, en la provisión de servicios de asistencia técnica, formación, material educativo, hospitalario, vehículos especializados, etc., en los proyectos en los PVD, financiados por instituciones como la Comisión Europea, el Banco Mundial, el BID u otros bancos regionales de desarrollo.

El hecho de que cada vez haya más empresas catalanas que estén interesadas en lo que para ellas es un nuevo mercado, hace que sea necesario formarlas y asesorarlas en aspectos fundamentales de la cooperación al desarrollo.

Asumiendo el debate sobre el gran impacto para los PVD de la asignación de recursos de cooperación al desarrollo en la adquisición de bienes y servicios de los países desarrollados, el objetivo es movilizar hacia los proyectos las mejores tecnologías y metodologías disponibles, las cuales, en muchos casos, sólo están disponibles en los países desarrollados, incluida Cataluña.

El hecho de que cada vez haya más empresas catalanas que estén interesadas en lo que para ellas es un nuevo mercado, hace que sea necesario formarlas y asesorarlas en aspectos fundamentales de la cooperación al desarrollo, para que comprendan su funcionamiento y puedan ser proveedoras eficaces en sus proyectos. Esta introducción en la cooperación constituye una oportunidad excelente para la sensibilización en los problemas del desarrollo a un sector empresarial catalán con una inexistente tradición de participación en la cooperación. Entramos, sin embargo, en un ámbito voluntarista que somete los efectos de esta sensibilización en las actuaciones de cada empresa según la decisión de cada empresario de ir más allá de sus objetivos tradicionales empresariales, incorporando una visión de responsabilidad social hacia los países destinatarios de los proyectos.

- Precisamente durante este período, **el debate sobre la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) ha estado cada vez más presente entre las empresas de nuestro país.** El debate coincide con un momento en el que importantes sectores de la economía catalana están sometidos a traumáticos procesos de reconversión producidos por la competencia de los países de bajo coste, especialmente China, con la pérdida de lugares de trabajo en el país y la deslocalización de las actividades intensivas de trabajo a determinados PVD. De este modo, la mayor parte de las iniciativas sobre RSE surgidas entre los agentes sociales de Cataluña tratan de dar respuesta a la actuación de las empresas en su entorno local, especialmente en lo que respecta a temas laborales y medioambientales. Además, en un país como Cataluña, en el que el sector empresarial está formado eminentemente por pequeñas y medianas empresas, se vuelve todavía más complejo trasladar este nuevo debate al terreno internacional y, por tanto, a las actuaciones de nuestras empresas en los PVD.

Durante estos tiempos surgen algunas iniciativas interesantes en el ámbito de la RSE, en acciones internacionales de las empresas catalanas. Además de iniciativas concretas, básicamente de sensibilización, de otros actores como las ONG o los sindicatos, el propio sector empresarial catalán impulsa algunas actuaciones para iniciar el debate. Debe mencionarse, por ejemplo, el CERIDC (Centro de Estudios e Investigaciones sobre Inversiones y Desarrollo de Cataluña), iniciativa conjunta entre las patronales catalanas Fomento de Trabajo Nacional y PIMEC, y el sindicato, Comisiones Obreras de Cataluña. Este organismo, promueve el estudio de los efectos sobre el desarrollo de las inversiones de las empresas catalanas y extranjeras en Magreb e impulsa los contactos entre los sectores empresariales y sindicales de ambas riveras del Mediterráneo, para conseguir unas relaciones comerciales y de inversión más sostenibles para todos.

A su vez, el Pla d'Internacionalització de l'Empresa de Catalunya (Plan de Internacionalización de la Empresa de Cataluña) 2004-2008, ejecutado por COPCA, prevé la incorporación de la RSE como un activo de las inversiones directas de las empresas catalanas en el exterior. En este sentido, dicho plan contempla la puesta en marcha de iniciativas de debate y de reflexión en el ámbito de la RSE,

relacionadas con la inversión directa en el exterior en el marco de los alineamientos de la Comisión Europea. En esta línea de actuación, el COPCA forma parte de un grupo de trabajo, junto con otros departamentos de la Generalitat, administraciones locales, patronales, sindicatos y una escuela de negocios catalana, en un proyecto de definición de un marco catalán de responsabilidad social para las Pymes. Además, el COPCA ha llevado a cabo otras actuaciones de debate y análisis, como son la realización de un seminario de debate conjuntamente con la Asociación para Naciones Unidas en España (ANUE) y la elaboración de un estudio comparativo a nivel europeo de las políticas de introducción de la RSE en las actuaciones de las agencias de promoción de la internacionalización de la empresa.

- Por último, se han puesto en marcha algunas iniciativas puntuales para **impulsar la colaboración entre diversos actores de la cooperación catalana**, incluyendo el empresarial, los sindicatos y las ONGD. EL mismo CERIDC es un claro ejemplo de colaboración de inter-actores (en la que participan dos patronales y un sindicato). Otros ejemplos fueron una sesión de debate organizada conjuntamente por el COPCA y la ACCD para promover el conocimiento de los actores catalanes que participan en proyectos de cooperación en el ámbito productivo y comercial (básicamente entidades empresariales, sindicales y ONGD), la colaboración puntual de empresas y sus asociaciones y centros de servicios con proyectos impulsados por ONGD, como es el caso de la colaboración del COPCA con la ONGD catalana Projecte Local, en un proyecto financiado por la AECI en Argentina, o el proyecto de colaboración entre el consorcio de ONGD catalanas AGORA, la Fundació Un Sol Món de la Caixa de Catalunya y el mismo COPCA para la realización de una actuación singular de la cooperación directa de la región de Bolívar en Ecuador.


Proyecto de asistencia técnica en el Nordeste de Brasil. Autor: Albert Solé.

3. Las grandes líneas de trabajo para los próximos años.

La reflexión sobre los instrumentos existentes, su adaptación en algunos casos y la consolidación en otros, junto a la incorporación de nuevas líneas de trabajo, marcarán la cooperación empresarial desarrollada en Cataluña en los próximos años, basada en seis grandes ejes:

- El mantenimiento del "Programa d'Ajuts per a l'Impuls de la participació dels agents empresarials catalans en la cooperació al desenvolupament" (Programa de Ayudas para el impulso de la participación de los agentes empresariales catalanes en la cooperación al desarrollo), cofinanciado por ACCD y el COPCA, con unas bases y procedimientos mejorados gracias a las lecciones aprendidas de la evaluación del Programa, cuya realización está prevista para el próximo año. Se trata de elaborar no sólo una evaluación expost de algunos de los proyectos, analizando aspectos como el impacto, el alcance, el coste-efectividad o la sostenibilidad, sino también estudiar el Programa en general para mejorar su funcionamiento.

- Una participación cada vez mayor de empresas catalanas en proyectos de desarrollo, financiados por organismos multilaterales y, si es posible, una incipiente participación en los posibles proyectos de cooperación financiados por la Generalitat. Consistirían en encargos concretos que puedan hacernos la ACCD u otros estamentos del Gobierno, a través de procesos de contratación pública transparentes, para la ejecución de sus proyectos de cooperación directa, siguiendo el modelo tradicionalmente utilizado para otras cooperaciones más avanzadas de nuestro contexto.

- La profundización del debate de la Responsabilidad Social Empresarial en las inversiones y acciones de las empresas catalanas en el exterior, con una posible generación de nuevas líneas de trabajo que hagan converger de



forma coherente las políticas de apoyo a la internacionalización de la cooperación al desarrollo de la Generalitat.

- El análisis y estudio profundizado en materia de apoyo a proyectos de inversión en el exterior para el desarrollo, de cara a mejorar los instrumentos actuales, para que no sólo sigan las recomendaciones del CAD, sino que estén en línea con las mejores prácticas internacionales en la materia.

- La potenciación de las líneas de colaboración entre los diferentes actores de la cooperación catalana, a través de la creación de espacios de debate comunes, que faciliten la participación conjunta en proyectos, como marco para desarrollar una cooperación directa de alto impacto.

  La puesta en marcha de nuevos instrumentos para reforzar el papel de las empresas catalanas y de sus instituciones de apoyo, como agentes de la cooperación al desarrollo, a través, por ejemplo, de programas de apadrinamiento de empresas de los PVD por parte de empresas catalanas, y de este modo impulsar la cooperación técnica empresa-empresa, siguiendo modelos ya contrastados en este tipo de actividades como el francés, el inglés o el alemán.

Se trata, pues, de continuar un camino iniciado no hace tanto a partir de la Ley de Cooperación al Desarrollo de Cataluña de 2001, que por primera vez reconocía al actor empresarial como un agentes más de la cooperación. En estos años se ha recorrido un buen trecho, pero queda mucho por andar, no sólo en profundizar en la sensibilización, la formación y el impulso de las actuaciones del sector empresarial, sino también el acercamiento, el conocimiento, y el reconocimiento mutuo con los otros actores de la cooperación en Cataluña.

Proyecto de asistencia técnica en el Nordeste de Brasil. Autor: Albert Solé.



La responsabilidad social corporativa: ¿oportunidad o trampa para la cooperación catalana?

Jesús Carrión
David Llistar
Observatorio de la Deuda en la Globalización.

Las relaciones entre empresas y ONGD están cambiando. Hasta hace unos años, las empresas se relacionaban con algunas ONGD como un donante más, para aportar de forma voluntaria dinero a sus proyectos. Era la época de la filantropía. Pero hoy, la relación entre empresas y ONGD se está intensificando y polarizando. Este cambio llega de la mano de un nuevo concepto, la Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial (RSC o RSE), impulsado desde el mundo empresarial por pensadores neoliberales, conservadores y socialdemócratas. Un concepto que, al aplicarse está entrecruzando los caminos entre empresas y ONGD.

Este artículo propone una lectura sobre los nuevos mecanismos de relación entre empresas y ONGD que la RSC genera. En él se analizan las oportunidades y las amenazas que derivan de esta nueva visión, y se apuntan algunas propuestas para conseguir minimizar los peligros identificados y mantener unas relaciones más seguras y provechosas para todo el mundo.

1. ¿Qué es la RSC?

Antes de adentrarnos en las relaciones que la RSC implica, es importante realizar una aproximación al concepto, a pesar del amplio debate y la falta de consenso entre empresarios, gobiernos y ONGD sobre su definición.

La definición que da el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno español, a través del foro de expertos en RSE, es la siguiente:

"La RSE tiene como objetivo la sostenibilidad […]. Las empresas deben introducir criterios de responsabilidad en su gestión que afecten al conjunto de la organización y a toda su cadena de valor. Las políticas responsables que se emprendan desde la empresa generarán unos resultados, medibles mediante indicadores, que deben .

La Responsabilidad Social de la Empresa es, además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos, que surjan de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, que se responsabilicen de este modo de las consecuencias y los impactos que se deriven de sus acciones."[1]

La definición de la Comisión Europea[2]:

"… la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores (grupos de interés).

Ser socialmente responsable no sólo significa cumplir con las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento, invirtiendo 'más' en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores."

De acuerdo con estas definiciones, las empresas están incorporando la RSC dentro de sus estrategias y políticas. Consideran que la RSC es una nueva manera de dirigir las empresas que va más lejos en sus obligaciones legales y

[1] *Primera, segunda y tercera sesión de trabajo del foro de expertos en RSE. Definición y ámbito de la RSE.* Dirección General de Economía Social, Trabajo Autónomo y Fondo Social Europeo. Madrid, julio del 2005

[2] Comisión Europea. *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas.* Unión Europea. Bruselas, 18 de julio del 2001, pág. 6.



que les permite devolver a la sociedad parte de lo que de ella extraen mediante su actividad empresarial, de forma voluntaria. La RSC no entra en conflicto con el objetivo empresarial principal (la maximización del beneficio en el mínimo tiempo posible). Todo lo contrario, lo complementa al generar más valor para ella, en forma de buena reputación e imagen frente a los consumidores, accionistas y opinión pública en general, puesto que financian proyectos de cooperación, esponsorizan actos culturales, desarrollan planes de formación para los empleados y empleadas, o hacen accesibles nuevos nichos de mercado.

> La RSC no entra en conflicto con el objetivo empresarial principal (la maximización del beneficio en el mínimo tiempo posible). Todo lo contrario, lo complementa al generar más valor para ella, en forma de buena reputación e imagen.

veles: recepción de fondos privados y diálogo social, si es seleccionada por la empresa como parte del grupo de interés, mediante la interacción en la definición y desarrollo de sus prácticas de RSC.

2. ¿Qué esconde la RSC?

Cuando hablamos o pensamos en RSC, no podemos olvidar que, por encima de todo, hablamos y trabajamos con empresas. Las empresas son corporaciones que tienen un único objetivo principal: la maximización de beneficios.

En principio, la empresa se abre al diálogo para adaptar su visión, estrategia y política a las preocupaciones y demandas de los grupos de interés con los que tiene una relación de "vecindad". Los grupos de interés son, además de los accionistas (los cuales, no lo olvidemos, son sus propietarios), trabajadores, proveedores, clientes, consumidores, gobiernos locales y estatales, instituciones internacionales, sociedad civil local, (las comunidades indígenas son uno de los grupos más afectados en el caso de empresas extractivas) y mundial (si una empresa fomenta el cambio climático, está afectando a la población del planeta).

Las prácticas sociales más habituales son: políticas de incentivos y formación a empleados y empleadas; desarrollo de códigos de conducta internos; donaciones a fundaciones y ONGD para proyectos sociales y culturales en el Norte y de desarrollo en países del Sur; patrocinio de acontecimientos deportivos y culturales; investigación y desarrollo de tecnologías que limiten el cambio climático o minoricen los impactos ambientales de las actividades productivas, etc.

La empresa socialmente responsable es transparente y publica una memoria social y ambiental cada año. La memoria recoge, a través de índices cuantitativos y cualitativos, el estado de cumplimiento de los objetivos comprometidos con los grupos de interés. Inversores y consumidores conscientes pueden decidir soberanamente, con la información de las memorias, qué productos consumir y dónde colocar sus ahorros.

A priori, siguiendo la explicación teórica expuesta hasta ahora, la RSC es algo que las empresas hacen de forma voluntaria, que puede implicar a las ONGD, en principio, a dos ni-

Como muestra Bakan en su libro La Corporación, es ilegal que los directores de una empresa tomen decisiones que vayan contra su objetivo principal: la obtención del máximo beneficio a corto plazo. Por ello, pueden ser denunciados por los accionistas ante los tribunales. En consecuencia, ningún responsable de una compañía tomará decisiones vinculadas a la RSC que reduzcan las capacidades de hacer negocio y obtener un beneficio a corto plazo. O, lo que es lo mismo, utilizarán la RSC para maximizar su beneficio.

Milton Friedman, ganador del Premio Nóbel de economía y uno de los economistas más prestigiosos del mundo, se hace la siguiente pregunta al respecto, y se responde lo siguiente: "¿Tendría que gastar el dinero del accionariado en conceptos que considere socialmente responsables, pero que no pueda vincular con sus fines últimos? La respuesta que yo daría es no". Ahora bien, según el papel del mismo Friedman, sí existe un caso en el que la responsabilidad social corporativa puede ser tolerada: cuando es 'insincera' y los valores sociales y ambientales se convierten en un medio para aumentar al máximo la riqueza de los accionistas.[3]

En la misma línea argumental están las afirmaciones de Juan Iranzo, director del Instituto de Estudios Económicos, quien afirma: "Si el mercado no considera la RSE como un valor añadido, la penalizará. Este hecho, además, puede provocar la deslocalización de empresas"[4], en referencia al posible desarrollo de un marco legislativo que regule la RSC más allá de su carácter voluntario.

[3] BAKAN, J; La Corporación. La búsqueda patológica del lucro y poder. Volter, Robinbook. Barcelona, 2006, pág. 47.
[4] Fernández, D.: Entrevista a Juan Iranzo en la revista Corresponsables, núm. 3, octubre del 2006. Publicada por Mediaresponsable.

Este razonamiento nos conduce a plantear las siguientes ecuaciones para cualquier empresa:

Inversión RSC < Reparación impactos (sociales + ambientales) + Inversiones y gastos para evitar futuros impactos.

Es decir, cualquier empresa se gasta mucho menos dinero en hacer políticas de RSC, que la cantidad que le costaría restituir a las poblaciones en las que ha impactado con su actividad, más realizar las inversiones necesarias para evitar que se sigan generando dichos impactos.

Inversión RSC < Beneficios conseguidos por la RSC

En este caso, la ecuación plantea que la inversión en RSC siempre será inferior a lo que la empresa recibirá a cambio de ser o parecer socialmente responsable: mayores ventas, incremento de su reputación, gestión de riesgos a futuro, retención de empleados y consumidores, contar con la confianza de accionistas y de los fondos de inversión, ganar nichos de mercado, evitar posibles regulaciones que limiten su actividad, y proponer nuevas regulaciones que sirvan para garantizar sus intereses.

> ¿Qué sentido tiene que consigamos fondos para ayudar a construir un pozo del que extraer agua potable en Ecuador, si el agua extraída ha sido contaminada por la empresa que nos da los fondos para construir el pozo?

Portada folleto Repsol Mata. Autor: Toni Sánchez.

Algunas de las empresas que han estado liderando la RSC en nuestro Estado, están cometiendo una gran cantidad de delitos contra los derechos humanos y el medio ambiente, violaciones que son tan graves que afectan a cuestiones que no pueden recibir valoración económica ninguna y que están generando pérdidas irreversibles para las generaciones actuales y futuras: pérdida de vidas humanas, violación de los derechos humanos y de los derechos de las comunidades indígenas, pérdida de la biodiversidad, aceleración del cambio climático, etc.

Ejemplos claros los tenemos a diario con todas las campañas anticorporativas que se llevan a cabo en el Estado español para denunciar los impactos de transnacionales españolas en el Sur: *Ripsol2006: contrajunta de afectados*[5]; *La Ir-responsabilidad Social Corporativa de Unión Penosa*[6]. *Nicaragua a oscuras ; Papeleras en Uruguay. No a Ence y Botnia*[7]; y la que acaba de poner en marcha contra el BBVA y su implicación en la fabricación de armamento. Por otra parte, encontramos la campaña *Roba Neta*[8] (Ropa Limpia), como claro ejemplo de campaña de presión para conseguir que las grandes marcas textiles (Mango, El Corte Inglés, Inditex) en el Estado español, respeten los derechos de los y las trabajadoras y el medioambiente en los países en los que han deslocalizado su producción[9].

3. ¿Es la RSC una oportunidad o una trampa?

Cuando se evalúa la RSC es importante no perder de vista los objetivos que tienen las ONGD. Sobre todo , para que el trabajo que se lleva a cabo cada día, no acabe en un esfuerzo estéril. Por eso mismo, es vital profundizar en la reflexión sobre las "amistades" que se eligen para hacer el viaje.

5 http://repsolmata.info
6 http://www.unionpenosa.org
7 http://www.debtwatch.org/ct/inicio/enprofunditat/plantilla_1.php?identif=438
8 http://www.robaneta.org
9 Recomendamos ver el documental *China Blue*.



> La calidad de los contenidos de las memorias sociales de las empresas cotizadas en el Ibex35 es anecdótica.

¿Qué sentido tiene que consigamos fondos para ayudar a construir un pozo del que extraer agua potable en Ecuador, si el agua extraída ha sido contaminada por la empresa que nos da los fondos para construir el pozo? Sirve para que dicha empresa incluya en su memoria social que colabora con nosotros con causas justas, para que, en definitiva, se aproveche de nuestra imagen y de todos nosotros y, sin que nos demos cuenta, violemos los derechos elementales básicos de la población ecuatoriana que sufre la contaminación.

Para tratar de evitar que algunas empresas, como nuevas compañeras de viaje que son de las ONGD, se aprovechen inmoralmente de las segundas, y para poder elegir mejor las amistades, revisaremos las posibles amenazas que se derivan de la relación entre las ONGD y las empresas[10].

La acción social, filantropía corporativa, marketing social o con causa, se materializa a través de los donativos que realizan a obras benéficas o programas de mecenazgo a través de sus propias fundaciones. Son formas sencillas que tiene la empresa para demostrar cierta sensibilidad social. Son fácilmente medibles a nivel económico y fáciles de visibilizar frente a la sociedad. Pero cuentan con una ventaja mejor, no obligan a ningún tipo de compromiso en la operativa de la compañía, ninguna limitación en la actividad que no sea desviar una pequeña cifra del presupuesto de publicidad al presupuesto de relaciones públicas.

En este ámbito es muy provechoso para la empresa firmar convenios de colaboración con ONGD, puesto que integran en su marca como propios valores que la ONGD con la que colabora defiende, sin necesidad de aplicarlos.

Siguiendo la misma línea, los proyectos que las empresas promueven directamente por medio de sus filiales en los países del Sur, a través de comunidades con las que tienen relación de vecindad en concepto de 'devolución' a la sociedad, son de diferentes tipos: poner en marcha programas de salud, esponsorizar escuelas, áreas de ocio o centros para la comunidad.

En estos proyectos, las funciones públicas propias de un Estado son asumidas por una empresa y se convierten en un fenómeno preocupante, puesto que contribuyen a instalar el discurso de la privatización de los servicios básicos (salud, educación, agua, etc.) en la opinión pública, como algo positivo. En determinados lugares, la sustitución de la función pública del Estado por la empresa es total y se instauran verdaderas ciudadanías corporativas.

4.¿Qué es la ciudadanía corporativa?

Las industrias de enclave (extractivas, textiles, etc.), con tal de evitar los conflictos y resistencias que pueden generar al tener que desarrollar sus tareas productivas, que en muchos casos están situadas en áreas protegidas por su riqueza en biodiversidad o en territorios indígenas, ofrecen servicios como contraprestación a las comunidades, como por ejemplo puestos de trabajo, escuelas, hospitales o infraestructuras. Además, estas ayudas se dan, en muchos casos, porque los impactos que la actividad de la compañía genera en la zona, provocan desplazamientos de los hábitat naturales de la comunidad, y en consecuencia ésta pierde todos los medios de supervivencia, se desestructura socialmente y acaba dependiendo de la voluntad de la empresa, en lugar de depender del Estado.

Llevando el análisis un poco más lejos, cabe apuntar que el diálogo social también alberga riesgos. Riesgos que hallamos en la propia definición del concepto. Dialogar es intercambiar ideas y posiciones entre dos partes. Una gran empresa y una ONGD dialogando, seguro que lo último que tienen es una relación simétrica de fuerzas, por cuestiones de capacidad económica. Dialogar no significa tener que llegar necesariamente a un acuerdo, compromiso o consenso.

Algunas empresas se aproximan a los movimientos sociales con el objetivo de identificar los tipos de ONGD y sus puntos de vista, y así elegir aquéllas con las que desean establecer un diálogo. La consecuencia de esta discrecionalidad es que quedan excluidos del diálogo ciertos tipos de grupos críticos con la empresa, que se ven afectados de forma directa por las externalidades que provoca su actividad: minorías étnicas, determinados movimientos sociales, empleados en las factorías del Sur, etc. Por otro lado, siempre habrá grupos que no podrán hablar jamás por sí mismos, por las generaciones futuras y por el medio ambiente. Y las empresas tienen en cuenta aquellas ONGD que pueden servir

[10] Todas las reflexiones de este apartado han sido extraídas del libro: *Desemmascarant la Responsabilitat Social Corporativa. REPSOL-YPF: un discurs socialment irresponsable* , de Marc Gavaldà y Jesús Carrión. Àgora Nord Sud, 2006.

para conseguir mejorar su reputación empresarial, o que sean facilitadoras de ideas o discursos frente a la opinión pública, para contrarrestar las denuncias que puedan recibir de la sociedad civil.

5. ¿Para qué sirve el diálogo social en las empresas?

El diálogo sirve para hacer presión sobre grupos de interés, con el fin de manipular los temas sobre los que debe debatirse, detectar riesgos futuros y ganar en conocimientos acerca de temas críticos, retrasar las posibles acciones de denuncia con la excusa de estar dialogando, desviar la atención de la opinión pública hacia otros temas que interesan a la empresa, y eludir cambios estructurales que limitarían sus capacidades de generar negocio. Si a estas utilidades le añadimos que las ONGD estan recibiendo fondos de la empresa, la capacidad para conseguir todo lo mencionado aumenta considerablemente.

Las ONGD y la sociedad en general, hacen el seguimiento de los compromisos adquiridos por las empresas en temas sociales y ambientales a través de las memorias sociales. Según el observatorio de la RSC, la calidad de los contenidos de las memorias sociales de las empresas cotizadas en el Ibex35[11] es anecdótica. Y si es anecdótica, ¿cómo podemos realizar el seguimiento?

Campaña Repsol Mata. Autor: Toni Sánchez.

Por otro lado, las empresas han conseguido introducir un nuevo elemento sobre el que debatir: ¿la RSC tiene que ser obligatoria por ley? Las empresas defienden que debe ser voluntaria. Algunas ONGD, por el contrario, piensan lo opuesto y están haciendo *lobby* al gobierno del estado para conseguir que se legisle y de este modo obligar a las empresas a aplicar la RSC. Mientras se dé este debate, las empresas están consiguiendo alejar a las ONGD de los puntos realmente importantes de denuncia: el incumplimiento sistemático de las leyes sociales, ambientales y laborales por parte de algunas empresas españolas, que violan derechos sociales y ambientales en países del Sur.

Ahora bien, hay otras formas de relacionarse con las empresas que no están contempladas en la RSC y que conviene mencionar. Es el caso de las ONGD que hacen *lobby* a empresas o a campañas anticorporativas. Estas entidades, que se organizan en red con movimientos sociales, tienen que tratar de encontrar nuevos canales de comunicación que les permitan llegar de verdad a la opinión pública, a las ciudadanas y ciudadanos, a los gobiernos y accionistas, con el fin de que estén bien informados sobre la realidad de ciertas empresas. Tienen que afianzar el rol de palanca de fuerza contra el gran poder mediático que las empresas ostentan: la capacidad de generar imagen de marca con la publicidad, las acciones sociales y el control de los medios de comunicación (por la dependencia de éstos últimos de los ingresos que reciben por publicidad de las empresas).

6. ¿Cómo se pueden gestionar las relaciones con las empresas desde las ONGD de forma consciente?

Como hemos visto la RSC es un instrumento que ayuda a las empresas a maximizar beneficios, sea legítima o ilegítimamente. No podemos perder de vista que las empresas que optan por la vía ilegítima, utilizan la RSC como una estrategia de lavado de imagen para esconder detrás los graves impactos sociales y ambientales que generan con su actividad.

[11] OBSERVATORIO DE LA RSC. *La responsabilidad social corporativa en las memorias anuales de las empresas del IBEX35. Análisis del ejercicio 2004.* Madrid, 2006, pág. 44.



En consecuencia, es importante que tomemos precauciones cuando "mantenemos relaciones". Desde este punto de vista, la sociedad civil y las ONGD tenemos que:

- Crear códigos éticos, o revisar los que ya tenemos, para tratar de definir unas políticas de captación de fondos en las que podamos decidir si aceptamos las aportaciones privadas empresariales y, en caso afirmativo, excluir aquellas empresas que tengan comportamientos 'sucios', a partir del proceso de (in)formación sobre qué debemos hacer para ser consumidores conscientes. Algunas actuaciones pueden ser: reflejar en estos códigos éticos el tanto por ciento máximo de financiación a recibir por una empresa respecto del total de financiación; delinear políticas de incompatibilidad entre empresa donante y, por ejemplo, hacer su monitoreao social y ambiental.

- Crear plataformas de ONGD y movimientos sociales para llevar a cabo misiones de monitoreo y verificación de los impactos sociales y ambientales de las empresas.

- Reivindicar espacios autogestionados en los medios de comunicación públicos para difundir las violaciones de derechos humanos y ambientales que las empresas perpetren, y de este modo romper el silencio mediático que desinforma la opinión pública y fomentar el consumo responsable.

- Poner en la agenda de los movimientos sociales y del poder político la necesidad de crear mecanismos de control sobre las empresas.

- Presionar al Estado para que haga cumplir mejor la legislación vigente, de forma efectiva, a las empresas, y para que preste especial atención a aquellas empresas que tienen matriz española pero operan en todo el mundo.

- Que el Estado también regule aquellos marcos en los que todavía existen vacíos legales que otorgan impunidad de acción a las corporaciones.

- Pedir al Estado que no preste apoyo con dinero público a la transnacionalización de empresas españolas que impactan a nivel social y ambiental en los países en los que se instalan (ICO[12], CESCE[13]...) y que en algunos casos son generadoras de deuda externa.

- Dar apoyo a las ya existentes campañas directas de presión a empresas, iniciar otras y manchar su imagen corporativa para detener aquellas actividades que sean lesivas para la sociedad y el medioambiente.

En definitiva, ser conscientes de que el hecho de acercarnos a las empresas genera oportunidades, pero también riesgos que deberemos aprender a evaluar, puesto que, como hemos visto, colaborar con ciertas empresas puede generar más desequilibrios de los que puede ayudar a reducir. Las ONGD tenemos que ser conscientes de las amistades que elegimos para este baile, ya que, como dicen las abuelas: dime con quien andas y te diré quien eres.

[12] ICO, Instituto de Crédito a la Exportación (http://www.ico.es). Es una entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Economía, y tiene consideración de Agencia Financiera del Estado.

[13] CESCE, Compañía Española de Seguros y Créditos a la Exportación, es una sociedad anónima participada de forma mayoritaria por el Estado español y por los principales bancos y aseguradoras del Estado. Su objeto social es asegurar a las empresas frente a riesgos de impago derivados de sus ventas de productos o servicios, tanto en el mercado interior como en mercados exteriores. Su página web es http://www.cesce.es

La educación para el desarrollo: una estrategia imprescindible[1].

Agustí Vinyamata
Manos Unidas
Miembro de la Comisión de Educación para el Desarrollo de la FCONGD.

La educación para el desarrollo (EPD) ya cuenta con más de cuarenta años de historia y ha llegado a convertirse en un componente importante de las políticas y las estrategias de cooperación al desarrollo, al hacerse patente, en estos pocos años de experiencia, que es imposible emprender acciones que propicien el desarrollo de los pueblos, sin un cambio previo de actitudes y valores que garanticen la consolidación y la sostenibilidad de este tipo de actuaciones.

La educación para el desarrollo se ha asociado históricamente al trabajo sobre el terreno, y su definición y práctica han evolucionado a la vez que se profundizaba en el concepto de desarrollo.

En los años 80, partiendo principalmente de la comparación entre las condiciones económicas y sociales del Norte y del Sur, se hablaba de subdesarrollo de los países del Sur, con lo cual se entendía que estaban por detrás de los del Norte. El Sur se consideraba pobre, el Norte rico. En consecuencia, el Norte debía salvar al Sur.

Hoy en día hablamos de desarrollo humano sostenible (DHS) -concepto que cuestiona la existencia de una relación directa entre crecimiento económico y bienestar de las personas- y de pobreza de capacidades -concepto integral que obliga a tener en cuenta los procesos que generan resistencia a la creación de capacidades y oportunidades de tipo económico, social, político, cultural o psicológico-.

En estos últimos diez o quince años, se ha incorporado el enfoque global y la idea de sociedad mundial, en el seno de la cual hay desigualdad e injusticia –ricos y pobres-, en todos los países. En realidad no es el Sur como tal el que está excluido, sino que son las masas populares del Sur, más un segmento creciente de la población del Norte, las que son víctimas de la exclusión. La desigualdad y la injusticia son las consecuencias de un sistema económico y unas estructuras excluyentes que imperan en todo el planeta. La lucha contra la pobreza debe construirse como la lucha contra la exclusión, a favor de la inclusión.

La evolución en la percepción de lo que el desarrollo significa, ha repercutido en la definición, características y objetivos de la educación para el desarrollo.

La educación para el desarrollo se apoya en dos pilares. El primero de ellos es el aspecto cognitivo: necesitamos conocer, estudiar y luego analizar los hechos. Los hechos tienen que estar relacionados con situaciones locales, que a la vez deben enmarcarse necesariamente en su contexto global. Sin embargo, el conocimiento por sí solo no es suficiente. El segundo pilar supone una tarea algo más exigente para la educación para el desarrollo: la adquisición de una actitud de solidaridad crítica y activa. De hecho, el propósito de la educación para el desarrollo es, por encima de todo, que toda persona sea activa y responsable.

La globalización supone un desafío al que la educación para el desarrollo debe responder desde la promoción de la conciencia de ciudadanía global y la invitación al cambio de comportamientos individuales y colectivos; debe recordarnos, por un lado que nuestras decisiones afectan nuestras vidas y también las de los demás, y por otra, que los ciudadanos y ciudadanas tenemos poder y capacidad para influir

[1] Este artículo tiene su origen en las aportaciones que el grupo de trabajo de EPD de la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE) hizo al Plan Director de la Cooperación Española 2005-08. La Federación Catalana de ONG para el Desarrollo (FCONGD) ha adoptado como propio el documento de la CONGDE, si bien lo ha adaptado a la realidad catalana.



en el desarrollo de este mundo, capacidad y poder que debemos utilizar con responsabilidad.

> El propósito de la educación para el desarrollo es, por encima de todo, que toda persona sea activa y responsable.

Cuando hablamos de educación para el desarrollo, nos referimos a un concepto vivo, dinámico que, de un lado no puede considerarse como un aspecto puntual del currículum o de una actividad formativa, y por otro, está en revisión permanente para poder responder a la cambiante realidad social, económica y política.

La auténtica educación para el desarrollo siempre busca el cambio estructural y práctico en la sociedad a todos sus niveles, desde el local al global. No se reduce, pues, a actividades y acciones puntuales de sensibilización, denuncia o información, sino que debe entenderse como un proceso educativo y participativo en el que los distintos actores aprenden continuamente de la experiencia común. Sólo de este modo podrá favorecer la comprensión de la realidad local y global, promover valores justos y solidarios y buscar vías de acción para conseguir un desarrollo humano y sostenible.

En resumen, la educación para el desarrollo: facilita la comprensión de las relaciones que hay entre nuestras vidas y las de personas de otros lugares del mundo; aumenta el conocimiento sobre las fuerzas económicas, sociales y políticas del Norte y del Sur y sus relaciones; desarrolla valores, actitudes y destrezas; fomenta la participación en propuestas de cambio para conseguir un mundo más justo; dota a las personas y a los colectivos de recursos e instrumentos que les permitan incidir en la realidad para transformar sus aspectos más negativos; favorece el desarrollo humano sostenible a nivel individual, comunitario, local e internacional.

Reconocimiento legal de la EPD.

La inclusión de la educación para el desarrollo en la Ley de Cooperación española (Art.13) significó un avance importante para su reconocimiento oficial. El Plan Director de la Cooperación catalana 2007-2010, por su lado, establece un objetivo estratégico de educación y sensibilización, consistente en "fomentar el conocimiento y el compromiso cívico de la ciudadanía de Cataluña con el desarrollo humano y sostenible y la cooperación para el desarrollo, incrementando el alcance, la calidad y la coherencia de las acciones de educación y sensibilización."

El Plan también se apropia de la definición de EPD de la Confederación de ONG Europeas para la Asistencia y el Desarrollo (CONCORD) como un "proceso de aprendizaje activo, basado en los valores de solidaridad, equidad, inclusión y cooperación, que permite a las personas profundizar en el conocimiento básico sobre las prioridades internacionales del desarrollo y del desarrollo humano y sostenible, mediante la comprensión de las causas y los efectos de las cuestiones globales. De este modo se puede alcanzar la finalidad última de la tarea de sensibilización y educación para el desarrollo, promover la implicación y participación personal y la acción informada de la ciudadanía".

A partir de nuestra experiencia particular como organizaciones, y colectiva como Comisión de educación para el desarrollo, entendemos que uno de los problemas de la EPD es que continúa sin tener unos límites conceptuales definidos. Esto conlleva que en ella se incluyan desde procesos educativos hasta actividades puntuales de promoción de proyectos de cooperación al desarrollo, pasando por acciones de comunicación, formación, sensibilización, denuncia o presión política.

El hecho de que España y Cataluña se hayan convertido en sociedades de acogida de amplios colectivos de personas migrantes, exige una revisión de nuestro trabajo de sensibilización, formación y concienciación que incorpore la visión que el Sur acogido en el Norte tiene y vive, y que la EPD hable de inclusión desde el valor de la interculturalidad, como punto de encuentro y enriquecimiento entre culturas, como realidad educativa cuajada de oportunidades.

Agentes de la educación para el desarrollo en Cataluña.

Como hemos visto hasta ahora, la EPD tiene ámbitos de aplicación diversos, a la vez que puede partir desde diferentes agentes y estar destinada a distintos grupos-objetivo. Todo ello implica la necesidad de asegurar y promover un marco de coherencia entre las políticas, estrategias y acciones de EPD de los diferentes grupos que incluye. Éste es, sin duda, uno de los principales retos de futuro de la educación para el desarrollo en nuestro país.

En esta línea, el Plan Director de la Cooperación catalana 2007-2010, contempla la necesidad de constituir "una mesa

de planificación, concentración y coordinación estable formada por los principales agentes implicados en educación para el desarrollo en Cataluña (administraciones de cooperación y educación, universidades, comunidad educativa en un sentido amplio, ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, etc.) y establecer su programa de reuniones, trabajos y resultados."

Uno de los problemas de la EPD es que continúa sin tener unos límites conceptuales definidos.

Otro reto consistiría en conseguir que los organismos gubernamentales responsables de la cooperación internacional y de la educación se coordinen y cuenten con personal especializado en este tema. Es decir, por un lado la Secretaría de Cooperación Exterior y ACCD (Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo), y por otro el Departamento de Educación, y particularmente la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa.

Debemos tener muy presente la importancia de la cooperación local en Cataluña, tanto como fuente de financiación, como por las actuaciones de educación para el desarrollo y sensibilización que se impulsan de manera directa. Los ayuntamientos juegan, además, un papel fundamental, puesto que tienen algunas responsabilidades en la educación formal, no formal e informal y fomentan iniciativas de carácter educativo, como por ejemplo los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC).

Las ONGD han sido, y continúan siendo, las principales impulsoras y promotoras de la educación para el desarrollo. En este sentido, los planes directores y los planes anuales de cooperación deben cumplir con los objetivos de apoyo a las iniciativas de la sociedad civil y el asociacionismo, razón por la cual es indispensable fortalecer el trabajo en EPD que llevan a cabo estas organizaciones, promover los recursos necesarios, dotarse de un marco de convocatorias específico y acordado y crear los espacios de interlocución adecuados.

La FCONGD, a través de su Comisión de Educación para el Desarrollo, facilita espacios de intercambio, reflexión y acción sobre la EPD, a partir de la coordinación con otras plataformas territoriales de ONGD.

Los medios de comunicación tienen una enorme importancia en la educación para el desarrollo, tanto por su capacidad para lanzar mensajes y generar y cambiar actitudes, como por su alcance y penetración en la vida de la ciudadanía y las organizaciones. Juegan un papel fundamental en la construcción de una visión determinada sobre las relaciones Norte-Sur y sobre el Sur en sí mismo, por lo cual se convierten en agentes importantes en el marco de la EPD.

En este sentido, conviene poner en práctica mecanismos que promuevan el diálogo, las alianzas y la colaboración permanente entre los medios de comunicación y el resto de agentes implicados en la educación para el desarrollo (especialmente las ONGD), de forma que los medios consoliden el trabajo de la EPD y cumplan sus funciones de información y servicio público.

Son muchas y de todo tipo las organizaciones, colectivos, asociaciones, movimientos y sus plataformas, que tienen incorporado en sus objetivos un proyecto educativo íntimamente relacionado con la EPD, por lo que las acciones que llevan a cabo, en muchos de los casos, son complementarias con las que desarrollan otros agentes. Por ello creemos que deberían estar coordinadas y contar con un marco normativo de ratificación y referencia. También tiene especial relevancia el trabajo desarrollado por las asociaciones educativas y los servicios socioeducativos, los cuales hace ya mucho tiempo incorporaron la solidaridad y la diversidad como valores a potenciar.

Las universidades constituyen un espacio privilegiado de investigación, reflexión y formación en y para la educación para el desarrollo, motivo por el que se deben fomentar las acciones coordinadas o conjuntas entre ellas y el resto de los agentes. Se trata de formar profesionales y ciudadanía comprometida con un modelo de desarrollo equitativo y sostenible para todo el planeta.

La educación para el desarrollo en el ámbito formal.

En el marco legislativo establecido por la LOGSE en 1990, se proponía un nuevo enfoque educativo que debía permitir dar a conocer al alumnado el mundo en el que vive, la interdependencia entre individuos, grupos y países, y lo que debería ser un desarrollo humano global y sostenible. Se trataba de trabajar este tema transversal, lo cual demandaba la implicación de toda la comunidad educativa.



La importancia otorgada a la transversalidad y a la educación en valores, juntamente con la aparición de nuevos problemas sociales y políticos (migraciones, globalización, dilemas éticos suscitados por avances tecnológicos y científicos, etc.), ha dado lugar, en los últimos años, a gran cantidad de propuestas y materiales curriculares alternativos. Las ONGD han jugado un papel importante en el apoyo y la asesoría del personal docente, a través de diversos programas de formación y a partir de la elaboración de propuestas didácticas. A pesar de todo, los resultados no han sido siempre los deseados, a causa, sobre todo, de la falta de apoyo económico, social y de formación del profesorado.

Corresponde al ámbito educativo facilitar al alumnado herramientas para analizar el mundo en el que vive, así como la interdependencia de nuestra realidad más inmediata con él.

El 16 de diciembre de 2005, se aprobó en el Parlamento español la Ley Orgánica de Educación (LOE) que incorporaba una nueva asignatura, la ‘Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos’ en primaria, ESO y Bachillerato. Esta perspectiva queda muy limitada si no se plantea desde un enfoque global, ya que el concepto formal y legal del término ‘ciudadanía’ es insuficiente para hacer frente a las exigencias cívicas y sociales que caracterizan el mundo actual. Por ello creemos que corresponde al ámbito educativo facilitar al alumnado herramientas para analizar el mundo en el que vive, así como la interdependencia de nuestra realidad más inmediata con él.

En Cataluña, el Departamento de Educación de la Generalitat, también está cambiando las dinámicas y, después de muchos años, ha impulsado un proceso de debate curricular y la reflexión de la educación en valores, y ha puesto en marcha los Planes de Entorno y el Programa de Educación para la Ciudadanía, como herramientas de relación de los centros con su entorno.

En general, se considera que sin la incorporación de la EPD al currículum, las actuaciones y los materiales que actualmente se ofrecen en los centros, tienen solamente un carácter de complemento y que, por consiguiente, jamás se alcanzarán los objetivos que se persiguen; que, para lograrlos, conviene además intervenir en el profesorado, lo cual debe llevarse a cabo desde el Departamento de Educación; y que es necesario trabajar con las editoriales para elaborar libros de texto alternativos, juntamente con la gran multiplicidad de agentes implicados en la educación, haciendo especial hincapié en los debates y demandas de la comunidad educativa más organizada.

Con el objetivo de seguir avanzando, será indispensable redefinir el concepto, los materiales y los ámbitos de intervención de la EPD, además de dedicar tiempo a la evaluación de los recursos empleados. Un primer paso sería profundizar en el análisis sobre lo que realmente se prioriza en el sector, además de una profunda autorreflexión respecto a los conceptos de sensibilización y EPD.

Si bien se ha introducido en la universidad, de forma más tardía que en otras etapas de la educación, es ya significativa la oferta de materias de libre elección, doctorados, postgrados y másteres en temas relacionados con la cooperación y el desarrollo humano y sostenible. Igualmente, crece el número de grupos e institutos de investigación que incorporan la EPD a su actividad investigadora. No obstante, destaca aún el carácter disperso y descoordinado de estas iniciativas.

Con la meta de convertir a las universidades en agentes auténticos de cooperación y desarrollo, en Cataluña se ha elaborado un Plan Estratégico de Universidades (2006-2007), por iniciativa de la Secretaría de Cooperación Exterior y la ACCD (Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo), en colaboración con representantes de las universidades públicas catalanas, la red de universidades del Instituto Joan Lluís Vives y el DURSI (Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información).

En coherencia con aquello que hemos ido exponiendo, desde la FCONGD proponemos que la EPD constituya una corriente educativa que, desde la educación formal, impulse la ciudadanía global y se plantee formar una ciudadanía activa, competente, preocupada por los temas colectivos y que reclame su protagonismo en el desarrollo de los procesos sociales y políticos, Esta corriente debe integrar los ejes temáticos de diversas ‘educaciones’ (para el desarrollo, la paz, el medioambiente, la interculturalidad, el género, los derechos humanos, etc.) y apoyarse en dos pilares: el cognitivo (de conocimiento de la realidad, análisis, razonamiento, etc.), y el moral (de valores y virtudes, actitudes y comportamientos).

El sistema educativo tiene que recuperar su capacidad de influencia, a la cabeza de otros agentes difusores de valores, conocimientos y comportamientos, como son los me-

dios de comunicación, la industria del cine, los juegos educativos, los videojuegos, etc.

En el ámbito de la educación formal, los materiales didácticos condicionan mucho la práctica educativa cotidiana y constituyen un apoyo básico del profesorado. Consideramos fundamental crear y homologar materiales específicos de EPD, para todos los niveles educativos; debemos potenciar vías para la introducción transversal de los contenidos y valores de la EPD en libros de texto y otros materiales educativos. Resulta no solo importante, sino urgente, la eliminación de los estereotipos y prejuicios, aún vigentes en muchos de los recursos pedagógicos.

Se ha reconocido que la formación del profesorado es un factor clave para el éxito de cualquier proyecto educativo; por ello proponemos, no sólo como reto de futuro, sino como una prioridad actual, introducir y potenciar la formación en EPD en la formación inicial y permanente del profesorado, así como apoyar y homologar acciones de formación del profesorado realizadas por las ONGD.

A causa de la gran diversidad de actores involucrados en la EPD, se vuelve imprescindible el intercambio de experiencias, ideas, conocimientos, etc., para lo cual, consideramos necesario impulsar iniciativas, como por ejemplo la creación de redes de docentes e investigadores que trabajen en EPD a diversos niveles, abrir espacios de debate entre las instituciones académicas y los agentes de cooperación, o promover la creación de un observatorio sobre educación para la ciudadanía global, como plataforma de pensamiento, investigación y denuncia.

La educación para el desarrollo en el ámbito no formal.

Si entendemos la educación como instrumento de transformación de la realidad, no podemos limitarla al ámbito de la educación formal, puesto que hay otros ámbitos que contribuyen decisivamente a la creación de conciencias críticas, del concepto y sentimiento de ciudadanía.

El concepto de educación en el ámbito no formal surgió bajo la certeza de que la escuela no puede asumir por sí misma y de forma exclusiva la función educativa en la sociedad, sino que debe compartirla con otros agentes sociales. A pesar de que se trate de una educación no institucionalizada, la educación no formal está estructurada, organizada y diseñada para grupos-objetivo identificables.

> La escuela no puede asumir por sí sola y de forma exclusiva la función educativa en la sociedad, sino que debe compartirla con otros agentes sociales.

En Cataluña son particularmente importantes las asociaciones educativas juveniles (esplais, agrupamientos escolta y casals de jóvenes) que han asumido históricamente una serie de funciones y que, en la práctica, las han convertido en auténticas escuelas de ciudadanía, gracias a su metodología educativa participativa y a la implicación y el compromiso con el entorno. En estos espacios, desde hace ya mucho se trabaja la educación en valores y, especialmente, se promueve la educación para el desarrollo a través de sus actividades diarias. En algunas asociaciones, los proyectos de cooperación se utilizan como herramienta de EPD, los y las jóvenes que participan en ellos profundizan en la comprensión de las relaciones internacionales, fortalecen las relaciones con el Sur y adquieren actitudes de transformación social, tanto en el Sur como en el Norte. Conviene tener en cuenta, en este sentido, a los servicios socioeducativos vinculados con la escuela, o con otros equipamientos socioculturales.

Otros grupos o actividades que incluir en este apartado serían las escuelas de adultos, las actividades extraacadémicas de las universidades, los grupos parroquiales, las asociaciones de vecinos y vecinas o los centros culturales, entre otros.

La educación para el desarrollo en el ámbito informal.

El trabajo sobre el terreno, por sí solo, no puede transformar las causas estructurales de la pobreza, por ello son necesarias otro tipo de actuaciones de sensibilización y análisis crítico de la realidad que favorezcan la transformación y el recorte de la brecha de las desigualdades Norte-Sur. Estas actividades se realizan en lo que se llama ámbito informal y constan, fundamentalmente, de actividades informativas-formativas destinadas a contribuir a una mejor comprensión de la realidad.

Es importante fortalecer el tejido social y, desde la educación para el desarrollo se puede contribuir, mediante la colaboración con los diversos agentes sociales y favoreciendo la participación de las ONGD, en actividades formativas sobre



múltiples aspectos de las relaciones Norte-Sur y de la cooperación al desarrollo y la solidaridad, que fomenten los valores de respeto y convivencia.

En este ámbito incluiríamos, por ejemplo, los medios de comunicación, quienes actúan como poderosos agentes educativos que ponen al alcance de la población, cantidades ingentes de información, que no siempre se transmiten de forma educativa.

Es esencial poder incluir y fomentar en las actividades de sensibilización, educación formal e informal, la participación efectiva y los testimonios de experiencias de personas y asociaciones del Sur.

Por esta razón sería positivo incluir a las y los profesionales de los medios de comunicación, como grupo-objetivo para acciones de educación para el desarrollo. Deberíamos velar para que los medios no olviden su responsabilidad social y para que transmitan valores de respeto hacia el otro, hacia la diferencia, por la convivencia, la igualdad entre hombres y mujeres y por la democracia, huyendo de los estereotipos y del sensacionalismo.

Tampoco podemos infravalorar la importancia de la industria del ocio (cine, videojuegos…) como generadora y transmisora de modelos.

Los códigos deontológicos pueden contribuir a que los mensajes o noticias sobre los países del Sur promuevan la toma de conciencia de la problemática del desarrollo, intensifiquen la solidaridad entre los pueblos y aumenten la voluntad de participación de la ciudadanía en el debate y las acciones sobre una cooperación verdadera.

Son igualmente importantes las campañas de sensibilización e incidencia política, teniendo en cuenta que la razón última de cualquier acción de sensibilización es lograr un cambio de actitudes y valores, a partir de la comprensión de determinado fenómeno o problema, pero también de una identificación afectiva. Sólo si, más allá de la captación de socios, socias y recursos, éstos son los objetivos reales de una campaña de sensibilización, podremos considerarla una acción de educación para el desarrollo.

Es esencial poder incluir y fomentar en las actividades de sensibilización, educación formal e informal, la participación efectiva y los testimonios de experiencias de personas y asociaciones del Sur.

Por otra parte, internet es hoy en día la principal fuente de suministro de información, por lo que la disponibilidad de portales y páginas web especializadas en contenidos de cooperación al desarrollo, relaciones Norte-Sur, promoción de valores solidarios, consciencia crítica, etc., son opciones muy útiles para poder acceder a un público amplio y variado.

Sin embargo, hace falta una reflexión seria sobre el valor pedagógico real de las campañas de ciberactivismo –últimamente tan de moda- para evitar el riesgo que pueden comportar al reducir la acción solidaria a un hecho meramente virtual, a un gesto rutinario o de consumo individual a través de las nuevas tecnologías de la información, especialmente para los jóvenes.

Algunas consideraciones finales.

Una estrategia catalana de cooperación, realmente transformadora, debería impulsar el intercambio y la participación de las sociedades civiles del Norte y del Sur en este proceso, y apostar por una educación que promueva:

- Una perspectiva de la justicia en la que se reconozca que la educación no es neutral y que, por el contrario, puede proporcionar elementos para tomar una posición en el momento de elegir entre mantener el mundo tal cual, o participar en el cambio, con toda la complejidad que ello comporta, a favor de la justicia para todo el mundo.
- Un enfoque más basado en los derechos que en las necesidades, que reconozca los derechos básicos de la ciudadanía globalmente.
- Procesos educativos participativos, activos, no autoritarios, que huyan del adoctrinamiento, que favorezcan la autonomía y que faciliten la participación y el compromiso.

En definitiva, la EPD tiene que potenciar una educación capaz de generar en la ciudadanía actitudes conscientes de corresponsabilidad, y la mentalidad de que una sociedad que actúa excluyendo grupos y personas, pierde oportunidades como conjunto.

BLOQUE 5
EL SUR EN CATALUÑA



Inmigración marroquí en Cataluña. Una aproximación a los datos sociodemográficos.

Mónica Nadal
Coordinadora del Área de Inmigración y Diversidad de la Fundació Jaume Bofill.

A menudo se habla de *boom* migratorio para hacer referencia a la situación de crecimiento súbito e intenso vivida en Cataluña, por la llegada de personas extranjeras en los últimos 5 años. En efecto, si bien es verdad que ya desde mediados de los 90 parecía claro que Cataluña, como el resto del Estado, se estaba convirtiendo en destino de una nueva dinámica migratoria, nadie imaginaba que tal crecimiento sería tan espectacular (del 2,9% de la población el año 2000, al 13% al empezar el 2006), ni su composición tan diversa (más de 120 nacionalidades registradas).

El objetivo de este artículo es situar brevemente la realidad sociodemográfica de la inmigración marroquí en Cataluña, en el marco de transformación social que vive nuestro país bajo el impulso de las migraciones internacionales.

Antes de empezar, sin embargo, cabría hacer algunas precisiones en lo referente al estudio de la inmigración. Como en toda aproximación sociológica, lo primero que debemos cuestionar es el propio objeto de estudio. A pesar de que se ha convertido en un tema de uso corriente, la noción de inmigrante que usamos no es evidente: ¿A quién nos referimos cuando hablamos de inmigrantes? ¿Cómo nos aproximamos al cálculo de personas inmigradas? ¿Por cuánto tiempo una persona es inmigrada? Todas estas preguntas remiten a cuestiones políticas y sociales, no sólo científicas o académicas.

Desde las ciencias sociales, la inmigración hace referencia al hecho de instalarse de forma temporal o permanente en un lugar diferente del de origen; y la emigración, al desplazamiento de una persona o grupo de su lugar de residencia a otro diferente. En el imaginario colectivo, no obstante, este concepto se reduce y adquiere otros atributos: el inmigrante es el que proviene de un país extracomunitario pobre o empobrecido. En esta reducción hay muchas asunciones falsas.

La primera de ellas es que todas las personas que provienen de países pobres o empobrecidos son a su vez pobres o empobrecidos, y se da por hecho que la pobreza es la causa de la migración. Sin embargo, no todos los pobres migran y sabemos que las personas que migran son aquellas capaces de movilizar recursos sociales y económicos que les posibiliten asumir los riesgos e incertidumbres del viaje. Evidentemente, en el mundo hay muchos desplazamientos forzados; el hambre, o los conflictos bélicos, empujan a mucha gente a buscar modos de supervivencia en otros lugares. De hecho, la mayoría de la movilidad en el mundo se produce entre países del llamado tercer mundo, puesto que la propia falta de recursos sólo permite migraciones regionales. Las migraciones que se dirigen al Norte, sea Cataluña o Europa en general, no son de este tipo.

A menudo se ignora o invisibiliza que la gente migra por falta de perspectivas y de libertad, por deseo de aventura o por escapar del aburrimiento, para huir de una situación de violencia familiar, por sentido de la responsabilidad hacia la propia familia o para capitalizarse y después poder llevar a cabo un proyecto en el país de origen. En países con larga tradición migratoria, como Marruecos, las migraciones se han convertido en un hecho común, casi un rito de paso, para muchos jóvenes, una prueba de la voluntad de prosperar. Las migraciones son también un modo de movilidad social; los referentes de los lugares deseables llegan a través de los medios de comunicación y las mayores facilidades de transporte, más accesible y cercano. Centrar el discurso de las migraciones en la pobreza, como ha hecho algún político recientemente, en la "miseria del mundo que llega", oculta la categoría de derecho humano que tiene la libre circulación de personas y la sustituye por una cuestión de solidaridad con los necesitados o, con más frecuencia, de solidaridad limitada; las restricciones a la libertad de movimientos pasan a ser consideradas como una opción de realismo y responsabilidad, de "mal necesario".



Nada más lejos de nuestra intención que negar la dimensión estructural de las migraciones contemporáneas, que se deben a las desigualdades entre países y al lugar que éstos ocupan en el proceso de globalización neoliberal: las migraciones, las deslocalizaciones de empresas, o la precarización de la vida social y económica a nivel planetario, forman parte de la misma lógica. También sabemos que el volumen y la importancia de la economía sumergida en nuestro país, la demanda de mano de obra barata en determinados sectores laborales, la falta de políticas de bienestar y cuidados, entre otros factores, son determinantes para explicar tanto las migraciones hacia nuestro país, como la situación en los países de origen. No pretendemos, pues, elaborar teoría alguna sobre las migraciones, sino sólo señalar que, en definitiva, las migraciones, en tanto hechos consubstanciales de las sociedades humanas, se explican por razones muy diversas, en las que las causas estructurales tienen un peso muy elevado; en última instancia, son las personas las que migran, y en este proceso se da estrategia y acción.

> Las personas que migran son aquellas capaces de movilizar recursos sociales y económicos que les posibiliten asumir los riesgos e incertidumbres del viaje.

La segunda asunción falsa es que sabemos quiénes son los inmigrantes y cuántos son, que trabajamos con un concepto claro desde el punto de vista estadístico.

En primer lugar tenemos el problema de las fuentes. El padrón municipal es la fuente más actualizada y fiable para conocer el volumen de población que reside en un territorio, puesto que, independientemente de la situación administrativa en la que se encuentre, toda persona puede empadronarse en el municipio donde reside. Este hecho, además, da derecho a recibir asistencia sanitaria, escolarización para los hijos y otros derechos sociales, además de suponer una prueba de residencia con cierta validez en los procesos de regularización, en numerosas ocasiones. Por este motivo, normalmente se considera que los padrones recogen de forma mucho más cuidadosa que otras fuentes (como pueden ser los registros de tarjetas o permisos de residencia) el volumen real de población extranjera.

El problema es que, como todo registro, puede acumular duplicidades y errores que, en caso de la población extranjera, son más acusados. Entre los más destacables, están los padrones que no tienen manera de registrar cuándo una persona extranjera abandona el país (para pasar a otro o volver al del origen), puesto que no necesariamente se comunica a las administraciones. Esta razón, entre otras (como el hecho que la misma persona pueda estar empadronada con nombres distintos o números de identificación homogéneos) ha introducido, en la última modificación de la legislación de extranjería, la medida (considerada por muchas personas excesiva y discriminatoria) de obligar cada dos años a todas las personas extranjeras sin permiso permanente a renovar el padrón. El último proceso de renovación de éste, para el que la mayoría de ayuntamientos catalanes puso en marcha una campaña informativa muy destacada, finalizó a principios del 2006. El descenso en el número de personas que quedaron registradas es tan notable que el INE (instancia pública encargada de validar las cifras de población) no ha dado a conocer las cifras definitivas y se encuentra en proceso de revisión de los resultados.

Dado que la mayoría de análisis que se realizan no tienen otro remedio que tomar estos datos como buenos, puesto que son los únicos disponibles, la existencia de errores de base vuelve menos fiables los cálculos. Así, por ejemplo, si queremos calcular las tasas de fecundidad de la comunidad marroquí, nos haría falta saber con precisión el número de mujeres en edad reproductiva. Así mismo, cuando se realizan aproximaciones al cálculo de la irregularidad que afecta a los colectivos de extranjeros, no tenemos otra opción que hacerlo a partir de las diferencias existentes entre los registros de padrón y los registros de permisos de residencia.

En segundo lugar, extranjería e inmigración no son lo mismo, pero con demasiada frecuencia se equiparan. La extranjería se refiere al hecho de no poseer la nacionalidad española. La nacionalidad es una categoría administrativa que, a pesar de tener implicaciones políticas y sociales de primer orden, no explica por sí sola la condición de inmigrante: ni todas las personas extranjeras son inmigrantes, ni todos los inmigrantes son extranjeros. El problema es que, generalmente, no disponemos de otra forma de aproximación a la inmigración que no sean los registros de extranjería.

La ley que regula la nacionalidad cambia a lo largo del tiempo y trata de forma diferenciada los diversos colectivos. Comparar el volumen de personas ecuatorianas y marroquíes, por ejemplo, nos ofrece una imagen distorsionada de la realidad de la inmigración en el país. Los colectivos procedentes de Latinoamérica pueden solicitar la nacionalidad después de dos años ininterrumpidos de residencia regular, mientras que para los demás, marroquíes incluidos, este lapso de tiempo es de diez años. Ello explica por qué los primeros desaparecen rápidamente de las estadísticas de extranjeros, mientras que los segundos permanecen en ellas durante largo tiempo.

La comunidad marroquí fue una de las primeras en instalarse en nuestro país y, por lo tanto, de las más consolidadas en todo el territorio.

Todavía hay otra cuestión. Podemos preguntarnos: ¿los marroquíes que aparecen en las estadísticas, son todos ellos inmigrantes? ¿Lo son también sus hijas e hijos, nacidos y escolarizados en Cataluña? O, por el contrario, los latinoamericanos que reciben la nacionalidad española de sus ancestros, o bien que se nacionalizan tras dos años ¿dejan automáticamente de ser inmigrantes? Evidentemente, la nacionalización supone un cambio de estatuto y permite el acceso a una igualdad formal con el resto de la ciudadanía. Pero la invisibilidad estadística que se desprende de ella, nos impide realizar un seguimiento de las condiciones de vida o las desigualdades sociales en el ámbito laboral o educativo de colectivos como el marroquí, de los que sabemos que están siendo objeto de exclusión, racismo y discriminación con independencia de su nacionalidad legal. ¿Disponer de la nacionalidad española, supone para los marroquíes una garantía de trato igualitario?

Al mismo tiempo, no se pide entender la categoría inmigrante de forma indefinida. ¿Para qué seguir hablando de segundas y terceras generaciones de inmigrantes, cuando, a todos los efectos, todos sus hijos e hijas ya son parte del cuerpo social? ¿Cuánto tiempo de residencia y qué atributos dan derecho a ser considerado parte integrante de la sociedad? Todos estaremos de acuerdo en que la frontera que marca el paso de inmigrante a autóctono no es para nada evidente, y que se trata, finalmente, de una cuestión política y social.

La población marroquí en Cataluña.

Para presentar el perfil de la población marroquí en Cataluña utilizaré formalmente los datos sociodemográficos que, desde el año 1999, publica la Fundació Jaume Bofill en los informes sobre el estado de la inmigración en Cataluña (conocidos también como *Anuario de la inmigración*).

La comunidad marroquí fue una de las primeras en instalarse en nuestro país y, por lo tanto, de las más consolidadas en todo el territorio. Una trayectoria larga conlleva también cambios en la forma en que ésta se produce, en los perfiles de los inmigrantes, en sus orígenes geográficos de partida y en la distribución territorial. No pretendemos reconstruir la historia de estas migraciones, que se remontan a los años 70, sino situarlas en el presente inmediato.

A principios del año 2006, y a falta de datos más recientes en el momento de escribir estas líneas, en Cataluña había cerca de 195.000 personas empadronadas de nacionalidad marroquí, el 20,7% de toda la población extranjera; cinco años antes, se contaban poco más de 60.000, lo cual representaba una tercera parte del total de extranjeros (comunitarios incluidos). Es decir, que por cada marroquí que estaba empadronado en Cataluña seis años atrás, ahora hay tres. El crecimiento experimentado por este colectivo ha sido alto y sostenido a lo largo del tiempo, pero no tan intenso como el de otras nacionalidades (pensamos, por ejemplo, en los ecuatorianos o los bolivianos).

Según los datos consulares recogidos por el equipo TEIM (2004) bajo la dirección de Bernabé López, la mayoría de los marroquíes que viven en Cataluña provienen de las regiones del Rif Oriental (principalmente de la provincia de Nador) y la Yebala (provincias de Larache y Tánger), aunque durante los últimos años la tendencia va hacia una mayor di-

Evolución de la población de nacionalidad marroquí empadronada. Cataluña y provincias, 2000-2006.

Provincia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Barcelona	38.441	51.759	69.476	85.476	94.047	109.304	121.757
Girona	12.571	14.175	17.868	21.461	23.719	28.438	32.291
Lleida	3.671	3.910	5.367	6.405	7.685	10.418	12.295
Tarragona	6.083	8.775	12.083	15.344	17.954	23.042	28.531
Cataluña	**60.766**	**78.619**	**104.794**	**128.686**	**143.405**	**171.202**	**194.874**
% población extranjera	33,5%	30,5%	27,4%	23,7%	22,3%	21,4%	20,7%

Fuente: *Estat de la Immigració a Catalunya. Anuari 2005.* Fundació Jaume Bofill (Datos: 2000-2005 Institut Nacional de Estadística; 2006, datos proporcionados por la Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Cataluña, datos no oficiales a 01/01/2006)



versidad: a las procedencias del norte, que se corresponden con el antiguo protectorado español, se añaden ahora flujos provinentes de las zonas atlánticas como Beni Melal y Casablanca, y de otros más al sur.

La mayoría de los marroquíes, 163.589, disponían en la misma fecha de permiso o de autorización de residencia en vigor, lo cual indica, más allá de las limitaciones y errores de las fuentes empleadas (y que recomendamos tomar con precaución a la hora de confrontarlas), que la población marroquí es una de las que presenta una menor tasa de irregularidad. El hecho de que se trate de una comunidad que desde hace años se encuentra asentada y que por tanto ha tenido más tiempo para establecer su situación administrativa, contradice el prejuicio, alimentado por las imágenes espectaculares que proporcionan los medios de comunicación, que atribuyen a la llegada de pateras a las costas españolas el creciente número de extranjeros.

Debemos detenernos un momento en la cuestión de la irregularidad. Conviene recordar que la irregularidad es una situación administrativa (la de no disponer de documentación vigente que autorice a residir en el país) y no un atributo moral, tal y como parece desprenderse de algunos discursos políticos criminalizadores de la inmigración. Según han denunciado multitud de entidades que trabajan con inmigrantes, incluidos algunos colegios de abogados, la principal causa de irregularidad es la propia Ley de Extranjería y sus sucesivas reformas. Mientras que la voluntad política declarada es la de favorecer la inmigración regular, la realidad cotidiana es de asedio administrativo a la inmigración regular y de escasez de vías legales de entrada. En lo que respecta al primero, el principal problema es la inestabilidad administrativa de la regularidad, que fragiliza la condición del inmigrante. Por lo que respecta a las vías de entrada, los contingentes y la contratación en origen, como medidas estrella para regular los flujos migratorios, se han mostrado, hasta la fecha, impracticables e insuficientes por ser demasiado lentas y poco realistas. Tras las pateras y la tragedia cotidiana de las muertes, más que mafias que explotan el deseo de la gente, hay una legislación enormemente restrictiva que no sirve a su objetivo manifiesto (si sirve a otros, no lo podemos afirmar). Tras largos años de políticas de control, centradas en la seguridad y la represión de los movimientos migratorios, existen evidencias suficientes como para afirmar que el endurecimiento de la Ley y del resto de mecanismos puestos en marcha para frenar los flujos, no disminuye el deseo de irse; tan sólo hacen más peligrosos y costosos los trayectos.

El endurecimiento de la Ley y del resto de mecanismos puestos en marcha para frenar los flujos, no disminuye el deseo de irse; tan sólo hacen más peligrosos y costosos los trayectos.

Perfil demográfico.

Como en casi todas las migraciones, la población marroquí es fundamentalmente joven, con una edad media de 27,7 años (28,8 para los hombres y 25,6 para las mujeres) frente a los 40 de la población de Cataluña. Aunque desde los 80 el número de mujeres ha crecido progresivamente, la distribución por sexos se mantiene igualmente desequilibrada a favor de los hombres (63,4%). Las primeras migraciones estaban formadas mayoritariamente por hombres jóvenes, cabezas de la cadena migratoria, que se instalaban solos. Muchos de ellos estaban casados y con el paso del tiempo iniciaban procesos de reagrupación familiar, trasladando a Cataluña a sus esposas, hijas e hijos. Otros eran solteros y se han casado con mujeres de su país de procedencia, o con otras mujeres marroquíes, emigradas con sus familias a Cataluña.

En los últimos años, al grupo de mujeres marroquíes reagrupadas se han añadido nuevos perfiles de mujeres con proyectos migratorios propios. Sin poder calcular el peso real sobre el conjunto y, a pesar de que es probablemente minoritario, Àngels Pasqual (2006) detecta tres nuevos grupos de mujeres marroquíes migrantes. Un primer grupo, formado por mujeres de mediana edad que, al prever una inserción laboral más rápida, se convierten en cabezas de la cadena migratoria con el objetivo de agrupar posteriormente al resto de la familia. Estas mujeres llegan solas y a menudo sin contactos en el lugar de destino. Un segundo grupo, estaría formado por mujeres jóvenes divorciadas que, frente a los prejuicios y dificultades materiales que hallan las mujeres solas en Marruecos, emigran para empezar una nueva vida en otro país. Llegan solas, se desplazan por el territorio con mayor facilidad y ajustan el proyecto inicial en función de las necesidades. Finalmente, hay un grupo de mujeres jóvenes y solteras que llegan para probar suerte. Aquí encuentran a otros miembros de la familia que ya residen en Cataluña y que les brindan acogida (hermanos, primas, etc.) La situación de las mujeres en Marruecos se encuentra en proceso de transformación social e institucional, lo que permite entender también una mayor movilidad de las mujeres, sobretodo de aquéllas que viven en las grandes ciudades, dentro del espacio público, así como en el espacio migratorio.

El papel de las redes migratorias es central para explicar la evolución de las migraciones marroquíes. Efectivamente, la larga tradición migratoria de los marroquíes hacia Europa ha creado una espesa red de contactos y relaciones en diversos puntos del territorio, que explican la destinación en el

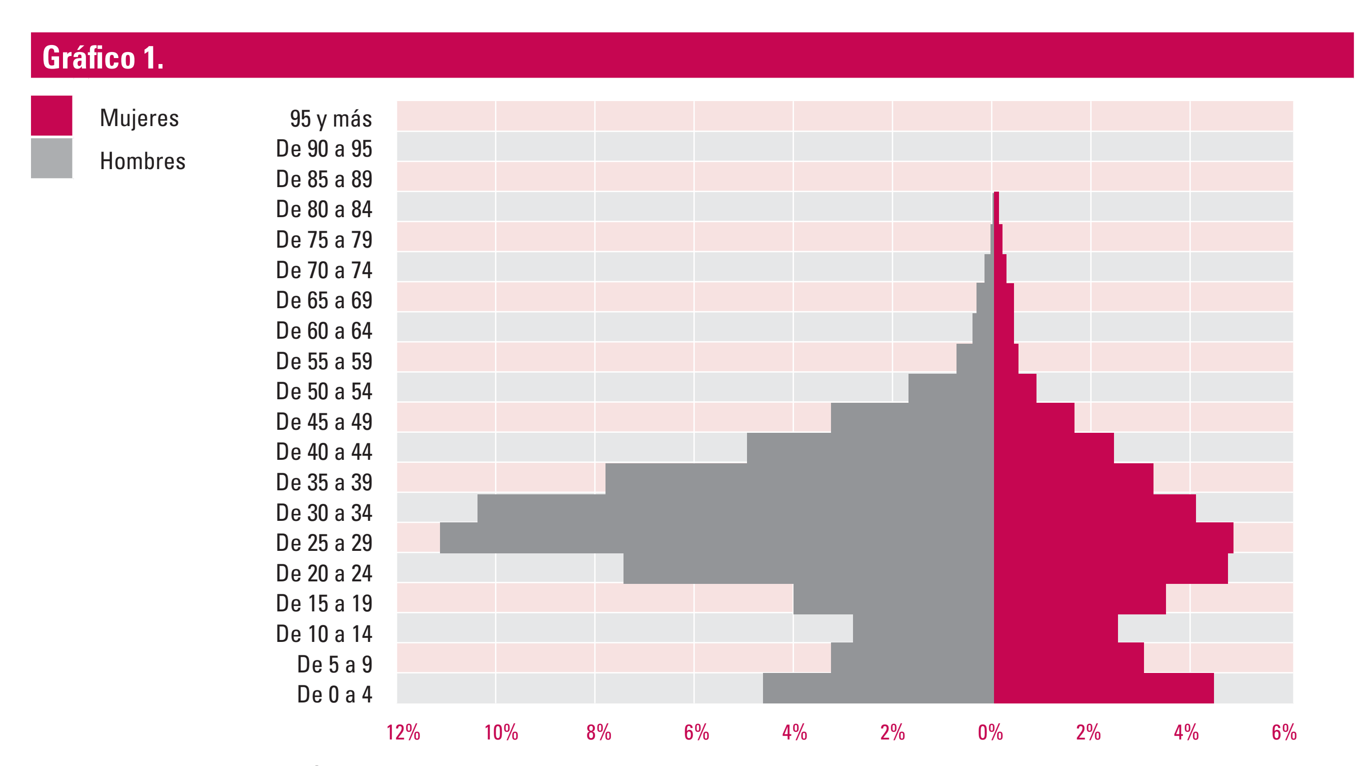
asentamiento temporal o definitivo de la mayoría de personas migrantes.

A veces, se trata sólo de puntos de referencia, pausas en un trayecto más largo que tiene como destino preferente otros lugares de Europa (Holanda, Francia, etc.). Los vínculos entre origen y destino se mantienen y se alimentan con intercambios económicos (remesas o préstamos) e información, viajes regulares y comunicación permanente. Una investigación reciente, realizada por Marta Comas y Violeta Quiroga (2005), ponía de manifiesto que en la actualidad, y contrariamente a lo que se piensa, muchos de los jóvenes que emigran solos (los llamados menores migrantes) no lo hacen sin destinación, sino que han iniciado el periplo siguiendo el ejemplo de parientes suyos; el destino elegido viene marcado, en buena parte, por los referentes espaciales que aquéllos han creado en el extranjero. Los menores, sobre todo los procedentes de zonas rurales, mantienen contacto con la familia, a la que intentarán reagrupar tan pronto dispongan de las condiciones necesarias para hacerlo. Cabe decir, no obstante, que los menores que migran solos, y la relevancia mediática que reciben, representan una pequeña parte de los menores marroquíes residentes en Cataluña.

Si nos fijamos en la estructura demográfica de la población marroquí, que se refleja en la pirámide de población (Gráfico 1), debemos señalar otra característica: el peso creciente de la población menor, los hijos e hijas de las familias marroquíes. El año 2004, el 6,5% de todos los nacimientos producidos en Cataluña tenían al menos un progenitor de nacionalidad marroquí; el año 2002 eran el 4,8%. El colectivo marroquí tiene una de las tasas de fecundidad más altas (aproximadamente 29 nacimientos de madre marroquí para cada mil personas de esta nacionalidad), casi el triple de la tasa de natalidad de la población en general (Devolder 2006). Las mujeres marroquíes tienen más hijos que las mujeres catalanas, y también a edades más tempranas (como la mayoría de las mujeres extranjeras). Los niños y niñas de familias marroquíes nacidas en el Estado español que viven en Cataluña, ya son un grupo importante: el 11% de todas las personas con nacionalidad marroquí.

Los chicos y chicas marroquíes representan el 26,3% del total del alumnado extranjero en las aulas catalanas, porcentaje que llega al 30% en el ciclo infantil. Debemos señalar, por otro lado, la escasa presencia de estudiantes marroquíes en ciclos post-obligatorios. Efectivamente, todo parece indicar que una vez finalizada la ESO, los chicos y chicas de este origen continúan, en menor medida que el resto de la población, los estudios secundarios y que, cuando lo hacen, optan por la formación técnica y profesional por encima de la académica, contrariamente a la opción mayoritaria entre el resto de la población. Para explicar este hecho, a menudo

Gráfico 1.



Fuente: *Estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2005*. Fundació Jaume Bofill



La demanda de mano de obra barata desplaza a trabajadores y trabajadoras extranjeras de más antigüedad, en favor de colectivos más recientes y, por este motivo, considerados más dóciles.

se recurre a las razones socioculturales -un supuesto menor interés de las familias magrebíes por los estudios de sus hijos-, pero la investigación de Diego Herrera (2006) indica que es un supuesto erróneo y que, de hecho, las familias magrebíes valoran altamente el sistema educativo y la necesidad de éxito escolar de sus hijas e hijos. Es probable que el momento de llegada a la escuela (y, por tanto, la trayectoria educativa previa), la posición socioeconómica de la familia (la clase social), así como la percepción sobre las posibilidades reales de inserción laboral de chicas y chicos sean factores relevantes que expliquen estas tendencias. Sin unos estudios cuantitativos y cualitativos serios, resulta difícil afirmar taxativamente el alcance de estos indicios y las razones que los explicarían. En cualquier caso, no debemos perderlo de vista, ya que un abandono precoz del sistema educativo podría reducir las posibilidades de éxito en las trayectorias laborales posteriores.

Si nos centramos en las características de la participación laboral de la población marroquí, tenemos que destacar una alta tasa de actividad y de ocupación. A principios del 2006 hay 73.626 personas con nacionalidad marroquí dadas de alta en la seguridad social, es decir el 18,6% de la población extranjera trabajadora; se trata del colectivo con más altas en la Seguridad Social. En cambio, y en referencia a las mujeres, debemos destacar las bajas tasas de actividad y de ocupación y, contrariamente, sus elevadas tasas de paro. Desafortunadamente, el paro parece afectar más a los marroquíes que a otros colectivos extranjeros. En algunos lugares, la demanda de mano de obra barata desplaza a trabajadores y trabajadoras extranjeras de más antigüedad, en favor de colectivos más recientes y, por este motivo, considerados más dóciles a los dictados del empresariado. Parece que el marroquí es uno de los colectivos más afectados por las estrategias de disciplina de la mano de obra y abaratamiento de costes.

La mayoría de los marroquíes trabajan en el régimen general de la seguridad social, pero también destaca el porcentaje que se encuentra en el régimen de trabajadores agrarios (7,7%), sólo superado por el de los gambianos y senegaleses; en cambio, el porcentaje de trabajadores domésticos es de los más bajos, por encima solamente de los chinos y los pakistaníes. La construcción, la industria cárnica y la agricultura, son algunas de las ocupaciones más frecuentes. Tal y como ha puesto de manifiestos Miguel Pajares (2006) en los sucesivos informes anuales que realiza sobre la inserción laboral de la población extranjera, los marroquíes se sitúan, mayoritariamente, en los niveles más bajos de cualificación: la mayoría trabajan como peones y asimilados, y peones de tercera. Los datos muestran una escasa movilidad laboral como colectivo, sobre todo en comparación con otros colectivos de llegada más reciente, como los europeos del Este. De nuevo, debemos estar atentos a estos procesos de segregación laboral que afectan en general a los extranjeros, pero de forma particular a colectivos como el marroquí.

Hay que tener en cuenta que nos referimos sólo al trabajo regular, del que quedan excluidas personas que, con independencia de su situación legal, se encuentran en la economía sumergida. Sabemos que ésta ocupa a una parte importante de los trabajadores extranjeros, sin embargo, dada su naturaleza, resulta difícil de cuantificar.

¿Dónde reside la población marroquí? Como casi todos los extranjeros, y la población en general, se localiza principalmente en la provincia de Barcelona, donde encontramos al colectivo mayor. Ciudades como Barcelona, Terrassa y Mataró aglutinan las comunidades más importantes. Ahora bien, se trata de un colectivo bastante disperso a lo largo del territorio, y hay comunidades muy importantes en el resto de comarcas de Lleida y Girona.

Otra cuestión importante, y que despierta grandes suspicacias y alarmas por parte de la sociedad, es la supuesta mayor concentración residencial de la población marroquí. En la mayoría de procesos migratorios a nivel internacional, los colectivos de extranjeros acostumbran a agruparse. Estas concentraciones, llamadas enclaves étnicos, se producen por una combinación de factores. El primero, y tal vez el más importante, es que los enclaves favorecen el primer asentamiento, puesto que en un mismo espacio confluyen otros miembros de la comunidad en los que los recién llegados pueden apoyarse, y servicios (comercios, oratorios) que permiten una transición más fácil entre el origen y el nuevo destino, y amortiguan el sentimiento de desarraigo. Las informaciones que circulan y las solidaridades que se establecen, facilitan encontrar trabajo, vivienda o aprender los rudimentos del funcionamiento de la sociedad de acogida. La segunda razón es el precio de la vivienda. La comunidad marroquí se ha asentado tradicionalmente en barrios y zo-

nas de vivienda asequible, a menudo de baja calidad, y donde comparten espacio con los inmigrantes que llegaron de otros lugares del Estado español, tres décadas atrás. A la vez, se produce un efecto de huida. Los vecinos autóctonos perciben que con la llegada de población nueva el barrio se degrada, e inician procesos de movilidad residencial, hecho que libera viviendas para nuevos asentamientos. El elevado precio de la vivienda, que afecta al conjunto de la población, se ve agudizado en el caso de los marroquíes, por los prejuicios existentes o bien por racismo, lo que dificulta enormemente el acceso a un lugar digno. Por otro lado, el amontonamiento residencial atribuido a los inmigrantes está más vinculado al momento migratorio (las primeras etapas) que a una preferencia residencial. Los procesos de segregación urbana son fenómenos complejos y muy variables; a menudo dependen más de las características residenciales y urbanas de los municipios, que de comportamientos estables de los inmigrantes. Así, la investigación llevada a cabo por Joan Carles Matori y Karen Hoberg (2006), pone de manifiesto que, si bien es cierto que hay indicios claros de segregación residencial de la población marroquí, ésta toma formas diferentes en todo el territorio.

El elevado precio de la vivienda, que afecta al conjunto de la población, se ve agudizado en el caso de los marroquíes por los prejuicios existentes o bien por racismo.

La realidad es que en el contexto actual no es nada fácil ser inmigrante marroquí. Los prejuicios, alimentados por los medios de comunicación y por el contexto de hostilidad en los que se mueve todo lo que tiene que ver con el Islam, perturban claramente los procesos de asentamiento y participación de la población marroquí. Se trata del colectivo más numeroso, con más tradición migratoria y mayor presencia laboral y escolar; hay, incluso, un parlamentario de origen marroquí, Mohamed Chaib... A su vez, es también el colectivo sobre el que recaen más demandas de integración, más estereotipos, más escrutinios de identidad... y mayor ignorancia. Recomiendo vivamente la lectura de la obra colectiva *Atlas de la inmigración marro-*



Mujeres marroquíes. Autor: Lluis Salvador.
Foto cedida por la Fundació Jaume Bofill



quí en España, en la que se pueden encontrar contribuciones excelentes a la comprensión de las migraciones marroquíes, los factores sociales y políticos que las generan, así como las condiciones y características de los asentamientos.

BIBLIOGRAFÍA.

ALEGRE, M.A y NADAL, M; *"L'alumnat estranger a Catalunya" a Larios i Nadal Estat de la Immigració a Catalunya*. Anuari 2005. Editorial Mediterrània y Fundació Jaume Bofill. Barcelona.

COMAS, M. y QUIROGA, V.; *Menors que migren sols del Marroc a Catalunya*. Editorial Mediterrània y Fundació Jaume Bofill. Col·lecció Polítiques 51. 2005.

DEVOLDER, D; *"La natalitat i la fecunditat dels estrangers a Catalunya"* en *Larios i Nadal Estat de la Immigració a Catalunya*. Anuario 2005. Editorial Mediterrània y Fundació Jaume Bofill. Barcelona, 2006

HERRERA, D; *Experiències de socialització de fills i filles de famílies marroquines a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill. Trabajo inédito. 2006.

MARTORI, J. C y HOBERG, K.; *La segregació residencial de la població estrangera a Catalunya i l'anàlisi de l'agrupament espacial*. Fundació Jaume Bofill. Trabajo inédito. 2006.

PAJARES, M. ; "*La inserció laboral de la població immigrada*" en Larios y Nadal Estat de la Immigració a Catalunya. Anuario 2005. Editorial Mediterrània y Fundació Jaume Bofill. Barcelona 2006.

PASQUAL DE SANS, A.; *Trajectòries migratòries de la població estrangera a Catalunya Fundació Jaume Bofill*. Trabajo inédito. 2006.

TALLER DE ESTUDIOS INTERNACIONALES MEDITERRÁNEOS; *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 2004.

TALLER DE ESTUDIOS INTERNACIONALES MEDITERRÁNEOS; *Desarrollo y pervivencia de las redes de origen en la inmigración marroquí en España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid, 2004.

La cooperación catalana en Marruecos: balance y perspectivas.

Pepe Nieto
Sodepau.

Desde que a principios de los años 90 alguna "atrevida" asociación como Sodepau y unos años después los "sindicatos mayoritarios", a través de las fundaciones Paz y Solidaridad y Josep Comaposada y otras ONGD, como Intermón Oxfam, Proyecto Local, Món-3 iniciaran la cooperación al desarrollo en ese país, muchos de sus factores determinantes han cambiado. En ese inicio, aún durante el reinado de Hassan II, las dificultades eran múltiples aquí y allí. Aquí porque de una manera simplista e ignorante, se afirmaba que hacer cooperación en Marruecos era colaborar con la dictadura; y allí porque, bajo la dictadura, se tenía que trabajar y ejecutar los proyectos poco menos que en clandestinidad, dada la gran cantidad de prohibiciones que afectaban tanto a la movilidad de las asociaciones extranjeras, como al contacto de las organizaciones populares y sociales marroquíes con ellas. Claro que siempre se podía colaborar con las ONGD marroquíes reconocidas y de utilidad pública, y entonces toda prohibición o dificultad quedaba superada. No es necesario explicitar el perfil de esas ONG -de ese perfil prorégimen- entre las que había honrosas excepciones como la AMDH (Asociación Marroquí de Defensa de los Derechos Humanos) o la AMVIM (Asociación Marroquí para una Vida Mejor de los Discapacitados).

Hoy son ya más de una decena de ONGD catalanas o con sedes/delegación en Cataluña que están realizando proyectos de cooperación en Marruecos, más todos los sindicatos importantes del país, una decena de asociaciones de inmigrantes marroquíes en colaboración con instituciones o asociaciones que desarrollan proyectos de codesarrollo, decenas de ayuntamientos a través de las asociaciones locales o la propia Generalitat de Cataluña a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, así como la Diputación de Barcelona y el Fons Català per la Cooperació al Desenvolupament. Al mismo tiempo, como causa o resultado de ello, Marruecos ha pasado a ser uno de los países prioritarios en todas las convocatorias a subvenciones de las más importantes instituciones del país, para proyectos de cooperación al desarrollo.

Así pues, de esos inicios semiclandestinos, discretos y sin apenas apoyos institucionales, de principios de los 90, hemos pasado a una "casi moda" por impulsar la realización de proyectos de cooperación en Marruecos y, como antes he citado, a una presencia sobre el terreno de más de una decena de ONGD y otros actores catalanes de la cooperación. De igual manera, las autoridades e instituciones marroquíes han pasado de ejercer una función policial en el control de las actividades de las asociaciones y ONGD de desarrollo, tanto extranjeras como nacionales, a la más absoluta y presta colaboración, en todos los terrenos de la iniciativa social y para el desarrollo. Sin duda, esto es hoy en día resultado de la larga transición política hacia un régimen más democrático, que se inició en los últimos años, en vida de Hassan II y que con el reinado de Mohamed VI ha tomado una mayor velocidad y profundidad.

Una vez esbozado el contexto y reflejado brevemente "quiénes somos y de dónde venimos", entraré a describir el "qué hacemos" de una manera más pormenorizada, detallando las líneas y realizaciones principales de cada uno de los actores de la cooperación catalana en Marruecos, especialmente de ONGD e instituciones.

Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo: Es la institución que más recursos económicos posee, es uno de los actores principales. Ya antes de la existencia de la ACCD, la Generalitat de Cataluña siempre hizo una clara apuesta, yo diría que incluso política, por impulsar la cooperación al desarrollo en Marruecos, bien a través de las ONGD catalanas, bien en cooperación directa. Eso, en su día, le llevó a tener una efímera oficina sobre el terreno, desubicada y desconectada de la realidad del trabajo de las ONGD catalanas, a lo que no era ajeno el hecho de que su sede estaba en Casablanca, mientras el trabajo de las organizaciones se desarrolla básicamente en el norte de Marruecos. Más allá de lo más o menos acertado de la puesta en práctica de la decisión, la voluntad



se evidenció. Esa misma voluntad, esa misma apuesta, la tiene y la hace hoy la ACCD, mientras aprende de errores pasados y consolida líneas de acción que, de manera incipiente, se comienzan a desarrollar, bien en cooperación directa, bien a través de las ONGD del país.

Las autoridades e instituciones marroquíes han pasado de ejercer una función policial en el control de las actividades de las asociaciones y ONGD de desarrollo, tanto extranjeras como nacionales, a la más absoluta y presta colaboración.

Ayuntamiento de Barcelona: podríamos afirmar que ha realizado un enroque en relación a su acción en Marruecos. Después de un primer periodo en el que hizo una clara apuesta por la cooperación al desarrollo en Marruecos, a través del impulso a iniciativas transformadoras y de refuerzo del tejido asociativo local marroquí -bien a través de la cooperación directa, bien a través de algunas ONGD catalanas-, finalmente ha acabado apostando básicamente (en relación a sus acciones directas) por trabajar con criterios muy selectivos ("no a las zonas rurales") y en el marco de acuerdos con la administración marroquí y el Banco Mundial. Si el cambio lo ha motivado la búsqueda de un mayor impacto político-social en los proyectos, el resultado de esta nueva orientación, sobre el terreno y a fecha de hoy, presenta exiguos resultados.

Diputación de Barcelona: tras unos años de "búsqueda", ha encontrado su encaje en la cooperación con Marruecos a través del apoyo (en cooperación directa) a la formación de técnicos y técnicas de ayuntamientos y funcionarios de instituciones marroquíes; a la formación de mujeres candidatas a las elecciones; a la formación de las electas municipales, y al apoyo a todo proyecto que tenga un importante componente de género y fortalecimiento de dinámicas asociativas que generen sinergias con los poderes locales (estos dos últimos temas, también a través de las ONGD catalanas). Esta es la línea que viene implementando dicha institución desde hace unos años, con impactos políticos y sociales importantes en algunas regiones de Marruecos.

El Fons Català de Cooperació al Desenvolupament: tras incorporarse al trabajo de cooperación con Marruecos, ha tenido serias dificultades para encontrar "su línea", mostrando siempre una seria voluntad por apoyar las iniciativas más de base, que tanto ONGD catalanas como marroquíes le han presentado. Hay que resaltar que este organismo siempre ha tenido unos vínculos muy especiales con el Frente Polisario y la RASD, que le llevó su tiempo superar la aparente contradicción que podría evidenciarse del apoyo a dicho movimiento y la realización o apoyo a proyectos de cooperación en Marruecos.

Desde hace unos años, ha trasladado su experiencia africana de codesarrollo a Marruecos y es en esta línea donde actualmente centra sus esfuerzos, recursos y energías, impulsando, junto a ayuntamientos catalanes y asociaciones de inmigrantes marroquíes, proyectos de cooperación en las localidades de origen de estos últimos. El esfuerzo realizado en este sentido debe recibir una valoración muy positiva, dadas las condiciones adversas en que se encuentra la emigración marroquí en nuestro país, de su *status quo* -en muchos casos en situación de precariedad laboral, cuando no de esclavitud o fuera del sistema-, pendientes de la reagrupación familiar, sin estabilidad, con enormes problemas para tener una vivienda digna y asequible a su poder adquisitivo, etc.; hechos que limitan su integración en la sociedad civil catalana en la medida de lo que sería deseable y en la medida que podría convertir el codesarrollo en un pilar importante de la cooperación al desarrollo con Marruecos.

Hay otros actores de carácter institucional como el COPCA (Consorcio de Promoción del Comercio de Catalunya) que, como organismo promotor de actividades económicas dependiente de la Generalitat, centra sus acciones en la promoción de Marruecos como destino para inversiones del empresariado catalán, introduciendo el concepto de responsabilidad social entre dicho empresariado. La mayoría de las actuaciones en materia de cooperación empresarial catalana promovidas por este organismo se desarrollan en el área metropolitana de Casablanca. Igualmente, también encontramos al ICAEN (Instituto Catalán de la Energía) que, desde hace un par de años, realiza un proyecto de electrificación rural con microredes solares híbridas en la provincia de Chefchauen, en el marco del programa Azahar de la AECI.

Por otro lado, como ya he citado anteriormente, los sindicatos CCOO y UGT desarrollan programas de cooperación, ambos con la Confederación Democrática del Trabajo (CDT), en especial en lo referente al asesoramiento a trabajadores marroquíes que quieren emigrar a Cataluña. A ellos se suma la Unió de Pagesos que, a través de su ONGD, Pagesos Solidaris, ha comenzado a trabajar recientemente en el marco del codesarrollo y continúa, ya desde hace unos años, realizando las labores sobre el terreno de selección y contratación de trabajadores marroquíes del campo, que posteriormente se desplazarán a Cataluña a realizar trabajos agrícolas. Vale la pena destacar la enorme pluralidad sindical exis-

tente en Marruecos, a pesar de lo que pudiera parecer.

En relación a las ONGD, lo primero que hay que decir es que, como en el caso de las instituciones catalanas antes citadas, las ONGD presentes en Marruecos aún están lejos (si bien esa distancia va achicándose) del volumen de acciones de cooperación o de recursos dedicados a otras regiones o países como Centroamérica, Balcanes o incluso Palestina.

Las ONGD han tenido y caído en la tentación de hacer cada una "la guerra por su cuenta", sin una estrategia clara y coherente.

Marruecos siempre ha "costado de digerir", a pesar de la cercanía o precisamente por ella. Si bien los comienzos fueron muy tímidos, más de una decena de años después, y aún habiendo avances significativos, los recursos y proyectos de cooperación al desarrollo que tienen a Marruecos como destino siguen siendo pocos. Si lo comparamos con la importancia que este país tiene para Cataluña en múltiples sentidos, o con lo que se destina a otros países, hay una evidente desproporción.

Así, la aproximación de las ONGD catalanas a Marruecos se está produciendo muy lentamente, como el resto de actores de la cooperación catalana. En la mayoría de estadísticas sobre el volumen de proyectos subvencionados por financiadores catalanes, Marruecos siempre aparece por detrás de los países de Centroamérica y de Sudamérica, o de África Subsahariana. A nivel de ONGD las cosas no son diferentes, a pesar de que, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), éste es el país peor situado de las dos riberas del Mediterráneo. Esta aproximación se realiza de forma dispersa, buscando contrapartes que garanticen la "seguridad ideológica" y/o proyectos "fáciles", o que respondan de manera eficaz a la hora de la justificación/gestión de los proyectos. Al final, para muchas ONGD este último motivo ha prevalecido por encima de la afinidad ideológica, ante las dificultades de compaginar los dos perfiles, lo cual ha producido situaciones chocantes como ONGD catalanas de perfil conservador y confesionales, haciendo proyectos con ONGD marroquíes de "extrema izquierda". Por ello no es de extrañar que, al ser identificado como miembro de una ONGD extranjera, personas de una asociación marroquí se te presenten como potencial contraparte "fiable y segura", mostrando como prueba de ello, y antes que nada, su capacidad de gestionar y justificar proyectos y lo bien que rellenan los formularios de las subvenciones.

Como consecuencia de todo ello, el resultado son unos pocos proyectos, de bajo impacto social y político y por supuesto de poco aporte a la transformación social del contexto cultural, político y económico del país. El por qué radica, por lo general, en que las contrapartes de tales proyectos son agentes de poco calado social y popular, y a las que una excesiva concentración de subvenciones extranjeras puede comportar un desequilibrio interno y hasta la propia ruptura.

También, y al igual que ha sucedido con algunas instituciones catalanas, las ONGD han tenido y caído en la tentación de hacer cada una "la guerra por su cuenta", sin una estrategia clara y coherente. Esto ha supuesto, entre otras cosas, que muchas de ellas, apenas con uno o dos proyectos en el país, ya posean un expatriado y una oficina, cuando no un imponente 4x4; y asimismo ha conllevado que algunas acciones de cooperación, dando por hecho la buena voluntad de su intención, sólo sirvan para formar profesionalmente a futuras trabajadoras de las maquilas de Tánger.

La falta de un trabajo previo de aproximación al país, a todos los niveles; la falta de estrategia clara y coherente -en los últimos años varias han sido las ONGD e instituciones catalanas que en corto espacio de tiempo han abierto y cerrado sus oficinas de cooperación en Marruecos, pasando su existencia "sin pena ni gloria"-; el traslado mimético de las experiencias de la cooperación catalana de otras latitudes; y la falta de sinergias entre las ONGD[1], han tenido como resultado acciones dispersas, bruscos cambios de orientación, reiteración de errores de diagnóstico y de ejecución en cierto tipo de proyectos o despilfarro de recursos, entre otros.

Por otro lado, llama la atención el gran desconocimiento y, lo que es más grave aún, el poco interés que existe entre las ONGD e instituciones catalanas por uno de los actores principales de la vida política, social y económica de ese país, que es el plural, diverso y dinámico islamismo socio-político, en sus diferentes concepciones. Llamados a gobernar en un futuro muy cercano, gobernando en algunos impor-

[1] Si bien tales sinergias no siempre son posibles porque, en el mundo de las ONGD, "como en la viña del Señor", hay de todo y las incompatibilidades también son manifiestas. En este sentido hallamos algunas ONGD de Marruecos y otras catalanas que actúan en ese país: desde empresas familiares y de amigos con envoltorio de ONGD (siglas que siempre facilitan trámites y dinero), pasando por ONGD que implementan su perfil conservador en lo moral y neoliberal en lo económico, a las ONGD resultado de la mutación de la solidaridad internacionalista en sus diferentes concepciones y que apuestan por otra "Cooperación es Posible" o simplemente por apoyar "a los suyos del otro lado", sin más aventuras.



tantes municipios, tejiendo diferentes redes de ONGD y asociaciones para el desarrollo, arraigado entre las capas populares de las ciudades e incipientemente en el mundo rural, debiera de ser un fenómeno objeto de análisis, estudio, reflexión y aproximación e interlocución socio-política por parte de los principales actores de la cooperación catalana en ese país, para comprender mejor el presente y el futuro de Marruecos. Lógicamente, todo ello en relación a aquellos actores de este movimiento que han demostrado fehacientemente su apuesta por el respeto a las decisiones que democráticamente pudieran ser expresadas por el pueblo marroquí.

> Se consideró que la modernización económica, léase el liberalismo, traería automáticamente mayor democracia y derechos humanos.

A pesar de todo ello, algunos proyectos (por ejemplo, Sodepau y Món-3) han tenido impactos muy positivos en ciertas zonas rurales. Proyectos de carácter agrícola o de impulso y dinamización del tejido asociativo rural, de fomento del turismo rural, de mejora de las infraestructuras básicas,tanto sanitarias (por ejemplo, Fundació Clínic) como de educación. A nivel urbano otros proyectos se han enmarcado en las líneas de impulso y refuerzo de la lucha por el reconocimiento de los derechos de la mujer, por la promoción del cooperativismo femenino, la alfabetización, la capacitación femenina, el microcrédito a nivel sindical, etc. (por ejemplo, Sodepau, Entrepueblos, Cooperacció, Codespa, Fundació Un Sol Món). En total, y como resultado de todo ello, miles de personas se han organizado entorno a esos proyectos y se han beneficiado de ellos.

Aún así, a mi entender, se ha dado una grave ausencia en estas realizaciones por parte de las ONGD catalanas en Marruecos y de sus financiadores: los jóvenes de Marruecos. El "olvido" de esta parte importantísima y fundamental de la población marroquí, de impulsar y apoyar proyectos e iniciativas de cooperación de entidades juveniles de ese país, o de otras que, no siendo específicamente de jóvenes, trabajan con ellos facilitándoles auto-organización, impulsando su movilización y su concienciación en diferentes temas y siendo sensibles a sus problemas. Es un olvido muy grave, y más en un país como Marruecos. Un motivo puede ser el derivado de la falta de juventud en las direcciones de nuestras ONGD y, en muchos casos, incluso de sus trabajadores. Otro, que "no vende" hacer proyectos con jóvenes, o la falsa idea de que cuando se ejecuta cualquier proyecto de cooperación, dado que el país "es muy joven", indirectamente ya hay un impacto positivo sobre la población juvenil. No obstante, esto último sería coherente si se razonara de igual forma cuando hablamos de la cuestión e impacto de género en los proyectos de cooperación en Marruecos. Las instituciones catalanas que actúan en Marruecos deben de reflexionar sobre esta cuestión y las ONGD deben "rejuvenecerse", al menos en cuanto a sus líneas de acción, o mejor aún en su interior; tal vez así sería posible que desapareciera este olvido.

Con el objetivo de romper con ciertas inercias y vicios, compartiendo los análisis arriba citados, un grupo de ONGD catalanas (entre ellas Desenvolupament Comunitari, Entrepueblos y Sodepau) se han constituido en una red para coordinar y complementar sus acciones en Marruecos, compartir información, compartir recursos, construir espacios de diálogo y de intercambio de experiencias, definir estrategias a medio y largo plazo, reflexionar sobre el entorno político y social del país. Pero no sólo entre los actores de Cataluña, sino también y conjuntamente con sus contrapartes de Marruecos y otras ONGD y asociaciones de ese país. Esta red, denominada "Xarxa Cornisa" (Red Cornisa) se creó entorno al proyecto "Plan Cornisa para la dinamización comunitaria y el desarrollo local" y tiene como principales regiones de acción las provincias de Tetuán, Chauen, Boulemane y Sefrou.

Por otro lado, desde noviembre de 1995, año y mes en el que se produjo la llamada "Declaración de Barcelona" se inició el intrascendente y desapercibido Proceso de Barcelona, que ha sido, según se dice en él, el marco de las relaciones entre la UE y los socios mediterráneos, entre ellos Marruecos.

Con la intención de consolidar y fortalecer "la estabilidad y la cooperación", y teniendo a la democracia como un compromiso primordial del Partenariado Euro Mediterráneo, los gobernantes europeos impulsores de la iniciativa se dotaron de una serie de instrumentos, como la llamada "Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos" (IEDDH). Ésta fue creada con la misión de fomentar los derechos humanos y la democracia, y prevenir los conflictos mediante ayudas financieras a las actividades de la sociedad civil; ayuda gestionada por la Comisión Europea. A título de ejemplo sobre su impacto en Marruecos, señalar que tras 12 años de existencia ha sido en 2006 cuando, por primera vez de manera relativamente significativa, ha apoyado una serie de proyectos de organizaciones sociales y de defensa de los derechos humanos marroquíes. Nunca es tarde si la dicha es buena. La IEDDH ha aprobado la concesión de poco menos de un millón de euros para nueve proyectos de ONGD y asociaciones de defensa de los derechos humanos marroquíes. Es de resaltar que entre estas últimas se encuentra la Asociación Ma-

rroquí de Defensa de los Derechos Humanos (AMDH), verdadera bestia negra del régimen de Hassan II y actualmente de sus seguidores agazapados en las diferentes estructuras del Estado marroquí, o del poder económico del país.

La acción "bombero" de las ONGD es, a todas luces, insuficiente para contrarrestar la agravación del empobrecimiento de amplias capas de la población.

Justo es decir que los fondos que el Parlamento Europeo otorga a la IEDDH, cuyo campo de acción es mundial, son más que reducidos. Por ejemplo, entre 1999 y el 2004 éstos fueron de 410 millones de euros, y aún gracias, porque dentro de la propia Comisión Europea hay quienes abogan por la desaparición de esta iniciativa con la argumentación de que la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia ya figuran como cláusulas integradas en los documentos de adhesión, de vecindad, de cooperación al desarrollo, que la UE firma con terceros países. Documentos y cláusulas que, como hemos podido comprobar en los casos de Israel, Argelia o Túnez, no pasan de ser papel mojado, dado que la UE nunca ha mostrado el menor atisbo de exigir su cumplimiento, ante los atropellos en estos países a los derechos humanos y la democracia.

Pero centrándonos en el estudio del caso de Marruecos -país de los primeros en firmar un Acuerdo de Asociación con la UE y uno de los principales beneficiarios de los fondos MEDA (otro de esos instrumentos para "fortalecer la estabilidad y la cooperación" en el Mediterráneo, desde cuyos programas también se fomenta la democracia y los derechos humanos)-, vemos que ofrece el perfil ideal de la "Declaración de Barcelona", según sus creadores, dado que asocia modernización económica y apertura política, ideal máximo de estos últimos, nunca más puesto en evidencia por el caso tunecino.

Cooperativa de Mesdakia. Foto cedida por Sodepau.

Pero, ¿qué relación hay entre las evidentes reformas impulsadas y dirigidas por Mohamed VI, encaminadas a la modernización económica, a la instauración de una democracia "modelo marroquí" y a favorecer un mayor respeto de los derechos humanos en el país, de un lado, y la acción de la UE y del Proceso de Barcelona, de otro? Pues poco o, mejor dicho y como lo define Dorothée Schmid (investigadora asociada del Instituto Francés de Relaciones Internacionales), una relación basada en "el estímulo oportunista". Es decir, la UE trata de incorporarse a la dinámica en curso en el país, apoyando la vía reformista de la monarquía; ni un paso más ni un paso menos. Diversas iniciativas, planes de acción y reserva de fondos se están poniendo en marcha, o están a punto de hacerlo, en el marco de las discusiones del comité de asociación UE-Marruecos, para reforzar las iniciativas de Palacio -como la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH)-; o bien para ejecutar las recomendaciones de la Instancia de Equidad y Reconciliación (IER). La primera resulta muy cercana a una operación de *marketing* de la realeza (operación voluntariosa y la primera de este tipo lanzada desde el propio Estado y dinamizada por el propio rey con múltiples viajes por todo el país, ¡todo hay que decirlo!). No le faltan fondos ni recursos, sino ideas y ejecutores clarividentes. La segunda es una manera de certificar la impunidad de los responsables estatales respecto a las gravísimas y extensísimas violaciones de los derechos humanos perpetradas durante el largo reinado de Hassan II, enmarcadas en el pacto no escrito por parte de los primeros y el rey Mohamed VI, para que éste pueda desarrollar sus planes modernizadores y reformistas sin ser molestado "desde adentro": paz interior a cambio de impunidad. Es de suponer que, al menos con el apoyo económico de la UE, las indemnizaciones recomendadas por el IER y prometidas por Palacio a las víctimas de esas violaciones y a sus familiares, llegarán por fin a su destino.

De todas formas hay un hecho a valorar en su justa medida: la UE es uno de los actores exteriores que más contribuye en Marruecos a la promoción de la democracia y los derechos humanos.

Ahora bien, de la declaración de 1995, del Proceso de Barcelona y de la Asociación o Partenariado Euromediterráneo, lo que realmente destaca son sus apuestas y esfuerzos en el campo económico, muy superiores a los dedicados a favorecer el respeto de los derechos humanos. Es esta aplicación la única que presenta resultados significativos tras 12 años de existencia del Proceso. Se consideró que la modernización económica, léase el liberalismo, traería automáticamente mayor democracia



y derechos humanos a esos países. El enfoque de partida consistió en centrar los esfuerzos en la liberalización económica y las reformas estructurales, con la esperanza de que ello atraería inversiones extranjeras e indirectamente crearía puestos de trabajo. En la siguiente fase se abordarían los costes sociales de la implantación de dicha política económica: "se procurará atenuar las consecuencias negativas que en el ámbito social pudieran derivarse de la adopción de esta política, fomentando los programas que favorezcan a los sectores de población más necesitados". Es decir, que las consecuencias sociales de la implementación de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio (ZELIC) y los procesos de reformas económicas neoliberales, en un país con un tanto por ciento muy elevado de población en edad juvenil y con tasas de paro altísimas, son abordadas con carácter secundario y de manera subsidiaria.

Así, el resultado ha sido que, hoy en Marruecos, hay más población empobrecida que antes, y que hay más población que nunca sin acceso a servicios sanitarios dignos, educación digna, etc. La privatización de servicios y atenciones básicas ha dejado "fuera de juego" a millones de personas sin recursos económicos para pagarlos. Justo es decir que se ha creado algo más de empleo que anteriormente (durante este año 2006, y según cifras oficiales del Gobierno marroquí). De todas formas, conviene matizar que ha resultado insignificante frente a las dimensiones del problema del paro, mal presente, que puede empeorar en el futuro, cuando la nueva y más numerosa generación de millones de jóvenes entren en edad de trabajar.

La situación no está para que los impulsores nacionales y extranjeros de la implementación del programa de reformas económicas y de la ZELIC, "lancen campanas al vuelo", porque para tal viaje no eran necesarias tales alforjas. Por otro lado, la acción "bombero" de las ONGD es, a todas luces, insuficiente para contrarrestar la agravación del empobrecimiento de amplias capas de la población, que finalmente dependen para su sustento de la climatología (si hay lluvias o no para tener una buena cosecha o al menos para mantenerse en una economía de subsistencia); de las ONGD occidentales; del familiar o familiares que están en Europa; de la temporada turística; de la acción social de las organizaciones islamistas; o de las operaciones de *marketing* impulsadas desde Palacio.

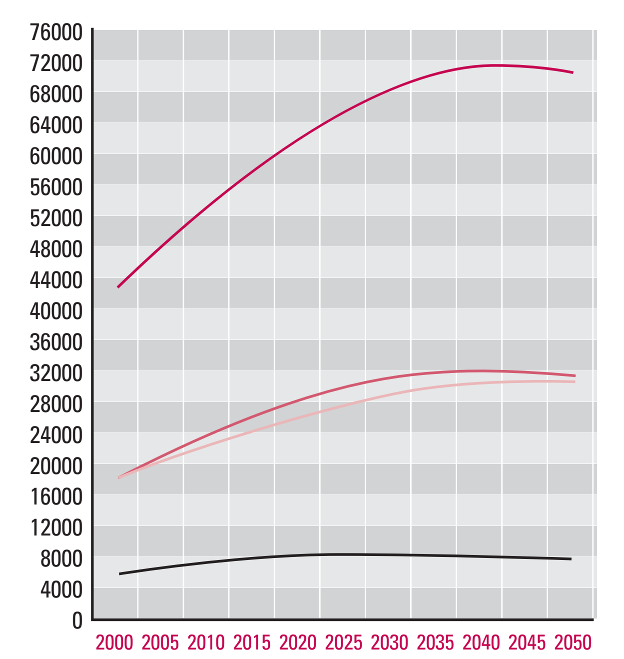
Todo ello insuficiente y muy frágil para hacer sostenible en el tiempo el modelo económico neoliberal que se impulsa, entre otros actores externos, desde el Partenariado Euromediterráneo. Otro resultado a lamentar de este enfoque simplista y poco sensible a lo social, es que apenas se contemple desde la cooperación al desarrollo el apoyo a proyectos de creación de empleo (Gráfico 1).



Acción de sensibilización de jóvenes en Chefchahuen. Foto cedida por Sodepau.

Gráfico 1.
Población en edad de trabajar en el Magreb 2000-2050 (miles)

Túnez
Marruecos
Argelia
Magreb



Fuente: Iván Martín, profesor de Economía Mundial en la Universidad Carlos III de Madrid.

La celebración del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona fue más un funeral que una fiesta.

De alguna manera, todo esto se reconoce desde las altas esferas de la UE. Por ello la celebración del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona fue más un funeral que una fiesta. Se ha impuesto la reconducción del "invento", iniciándose la transición del llamado Proceso de Barcelona, más muerto que vivo, hacia la nueva concepción de la PEV (Política Europea de Vecindad), con más incertidumbres que certezas en todos los ámbitos, incluidas las de las capacidades o voluntades de la UE para ejercer presiones efectivas en cuanto a las violaciones de los derechos humanos y al impulso de la democracia por parte de los países terceros firmantes de los acuerdos de asociación, de vecindad o de cooperación. Y, por si la situación no fuera suficientemente compleja y llena de incertidumbres, la apuesta con fuerza de los EEUU en el escenario magrebí, a través precisamente de la firma con Marruecos de un Tratado de Libre Comercio y su surrealista plan de "democratización a la americana" desde el Magreb hasta el Asia Central, no permite augurar nada bueno.

Después de este repaso, no exhaustivo y desde una perspectiva a ras de tierra, a modo de conclusión me atrevería a afirmar que la cooperación en Marruecos sólo puede alcanzar ciertos objetivos transformadores y un cierto impacto si es capaz de:

- Aglutinar, en la medida de lo posible, a todos los actores político-sociales e institucionales en sus acciones, concentrar recursos tanto humanos como materiales y crear las sinergias necesarias entre estos actores. En este sentido, seria importante que las instituciones y los financiadores, con base en las líneas de acción común y sectores de intervención comunes de los proyectos de las ONGD y de algunas instituciones, favorecieran con medidas concretas esa sinergia, esa coordinación y esa complementación e intercambio de experiencias. Todo ello resultaría más importante que incentivar la concentración de ONGD sobre una parte del territorio marroquí, más aún si luego no se produce esa complementariedad o sinergia. Porque, si no la hay, ¿cómo, por ejemplo, van a poder funcionar proyectos de micro crédito? ¿Cómo se va a poder convencer a la población local del interés de esta modalidad de cooperación, si en la misma zona o región hay ONGD subvencionando actividades productivas? O ¿cómo van a funcionar proyectos de electrificación rural allí donde ya anteriormente otra ONGD ha trabajado el tema con la población local y se han detectado una serie de problemas de carácter sociocultural, que han supuesto serias dificultades para sacarlo adelante?

- Incentivar la participación de la población marroquí y su capacidad de iniciativa y autogestión, de fomentar y extender al máximo las iniciativas de formación en diagnóstico y formulación de proyectos entre asociaciones de base, y no sólo a unas pocas asociaciones elitistas o bien "conectadas" o a las de "nuestra cuerda".

- Orientar y favorecer espacios de formación, talleres, etc., con la participación de esas asociaciones y organismos como la Agencia de Desarrollo Social, la Fundación Mohamed V o la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano. Hay que orientar a estas asociaciones en la búsqueda de recursos en el propio Marruecos. Hoy, los organismos antes citados, tienen recursos económicos disponibles para el tejido asociativo del país y están apoyando iniciativas con sentido de asociaciones de base. Además cuentan entre sus responsables con algunos -pocos-, salidos del propio tejido asociativo de base; personal honesto y con voluntad contrastada.

Tabla 1. Necesidades de creación de empleo de los países del Magreb

	Población total de más de 15 años			Población activa			Necesidades de creación de empleo		Población ocupada actual
	2000	2010	2020	2000	2010	2020	2010	2020	2000
Marruecos	19.608	24.921	28.553	10.260	13.309	15.015	3.049	4.755	9.555
Argelia	19.681	25.181	30.107	8.154	11.765	12.474	3.611	4.320	5.726
Túnez	6.494	7.726	9.061	3.215	4.002	4.406	787	1.191	2.504
Magreb	**45.783**	**57.828**	**67.721**	**21.629**	**29.076**	**31.895**	**7.447**	**10.266**	**17.335**

Fuente: Iván Martín, Profesor de Economía Mundial en la Universidad Carlos III de Madrid; elaboración a partir del *Informe FEMISE 2003.*



- No descartar ciertas organizaciones o sectores muy representativos y con implantación real entre la población, por razones de prejuicio ideológico, religioso o político. O, como mínimo, no descartar "a priori", sin profundizar, sin dialogar, sin conocer. Hay que impulsar y potenciar desde las instituciones y ONGD catalanas, el contacto en los espacios de debate conjuntos con las organizaciones sociales de mujeres y hombres, de carácter musulmán; es necesario debatir conjuntamente sobre la problemática del desarrollo y la cooperación, el turismo, la situación de la mujer, la cultura, la cuestión identitaria. No discriminar a estas asociaciones, porque así estamos discriminando a miles de personas, mujeres y hombres que, en la mayoría de los casos pertenecen a las capas más empobrecidas de la población y que tienen a esas asociaciones como referente o apoyo. Finalmente, porque estamos dejando de lado a un actor principal del cambio político y social en Marruecos que supone una característica básica de algunos de sus componentes.

A pesar de todo ello, es posible que "la batalla esté perdida" por la sencilla razón de que, mientras las ONGD de aquí y de allí van en "seiscientos" (quiero decir, con muy pocos recursos y mucha voluntad) en su carrera particular contra las injusticias, contra el empobrecimiento de amplias capas de la población, contra las desigualdades, etc., los agentes del orden económico establecido, del *status quo* económico van en "mercedes", generando paro, miseria, desigualdades e injusticias. Pero hay que intentarlo.

BIBLIOGRAFÍA.

MARTÍN, Iván; *¿Hacía "una" Zona Euro mediterránea de Libre Comercio en 2010?*. Revista Economia Exterior, núm. 34, tardor 2005, pág. 103-104.

*Vulnerabilidades socioeconómicas en el magreb (II): El reto del empleo (ARI),*a
http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/715.asp

Marruecos, ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (I) y (II): La iniciativa nacional de desarrollo humano (INDH) (ARI), en
http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/935.asp ;
http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/942.asp

SCHMID, Dorotée; *Gobernabilidad y democracia. La política europea de promoción de la democracia en la región mediterránea*. Dossiers IEMED, 2006 .

SODEPAU; *Construïm un projecte Mediterrani per la Pau, la Justícia i la Dignitat dels Pobles. Anàlisi crítica de 10 anys d´europartenariat"*. Sodepau, juliol 2006.

Codesarrollo en Marruecos

Xavier Aragall
Institut Europeu
de la Mediterrània.[1]

1. Introducción.

El codesarrollo pretende vincular positivamente migración y desarrollo, poniendo al inmigrante en el corazón de esta cuestión. Detrás de esta idea básica, se han implementado programas y políticas bajo la etiqueta de codesarrollo con orientaciones distintas. Somos testigos, pues, de la consolidación de un concepto relativamente nuevo que se traduce en proyectos y programas concretos que inciden principalmente en dos aspectos: las migraciones y la cooperación al desarrollo. En Cataluña se mantiene el debate abierto sobre el codesarrollo y estos últimos tres años han servido para ir concretando una definición de su significado.

De hecho, el concepto de codesarrollo supone tomar en consideración a las personas inmigrantes como actoras de la solidaridad internacional. En este punto es importante tener presente el precedente de las OSIM (Organisation de Solidarité Internationale issue de l'Immigration) de Francia que actúan como las clásicas organizaciones de solidaridad internacional, pero con la especificidad de estar integradas por personas que migraron. Sus acciones y actividades establecen vínculos entre las sociedades de origen y las de acogida y presentan un fuerte potencial para trabajar desde el país de residencia (conocimiento institucional y de redes de solidaridad) para el país del que provienen (conocimiento del terreno, características, etc.) Este precedente debe situarse sobretodo en las especificidades del sistema migratorio establecido por las personas migrantes africanas presentes en Francia concretamente del África Subsahariana, las cuales durante décadas han promovido de forma activa proyectos de desarrollo en sus países de origen.

Antes de seguir, debemos tener presente que la idea de proponer una política aplicada a unos programas que pretenden vincular migración y desarrollo, teniendo como núcleo de tal relación a la persona migrante, parte de un contexto más amplio que debe considerarse y que permite entender mejor el motivo de la propuesta y su implementación posterior en países receptores de inmigración. Se trata de los cambios y la evolución que sufren las actuaciones sobre cooperación al desarrollo, sobre todo a partir de los años ochenta, cuando en las políticas de desarrollo se incorporan actuaciones sobre movimientos de población. La principal novedad de esta situación es que el capital humano de los inmigrantes pasa a formar parte de las agendas socioeconómicas. En 1994, en la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo, se habla claramente del papel de la persona inmigrante y no únicamente de países emisores o receptores. Esta es una premisa que queda ratificada a partir de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas el año 2000. En este sentido, conviene destacar la aparición de formas de cooperación que priorizan el ámbito local y las ONG, es decir, la cooperación descentralizada.

En esos mismos años, Europa asiste a un proceso de sedentarización de la población inmigrada en los países de acogida, lo cual supondrá el inicio de las políticas de integración, pero simultáneamente la década de los ochenta verá florecer políticas de inmigración encaminadas a regular los flujos migratorios en función de las exigencias del mercado laboral, así como una progresiva instauración de limitaciones a la inmigración. Es en este contexto en el que debemos observar el hecho de que surja la propuesta del codesarrollo. Una política que parte de una idea de fondo basada en elaborar unas políticas de inmigración y de cooperación al desarrollo que vinculen a la persona inmigrada como agente de esta relación, cuyo resultado tenga como consecuencia el progreso y el desarrollo, tanto del país de origen como del país de destino, tendrá también como objetivo que la aportación de las personas migrantes en el país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de origen. En definitiva, quiere potenciar los beneficios de la propia movilidad de las personas.

[1] Instituto Europeo del Mediterráneo.



Tras esta breve aproximación al codesarrollo situada en el marco actual, hallamos tres aspectos a destacar. En primer lugar, el hecho de contemplar el modo en que el desarrollo afecta la emigración y a la vez tener en cuenta los efectos positivos que la movilidad supone para el propio desarrollo, siempre desde la perspectiva del beneficio mutuo. Para hacer efectivo este objetivo parece necesario que toda la estrategia del codesarrollo contemple tres actores: el país de origen, el de acogida y la propia persona inmigrante. En segundo lugar, es fundamental tener en cuenta la vertiente humana y no sólo económica, lo cual fuerza a tener presente en cada proyecto su incidencia real para la población implicada. Finalmente, se pretende que la aportación de estas personas al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de origen, como ya se ha apuntado, por tanto es conveniente situar a las personas interesadas en el centro de la política de cooperación para el desarrollo.

El concepto de codesarrollo supone tomar en consideración a las personas inmigrantes como actoras de la solidaridad internacional.

Todo ello conlleva que los principales debates sobre el codesarrollo giren hoy en día en torno a aspectos como la coherencia entre la idea de desarrollo y su efecto sobre los flujos migratorios, es decir, incidir en el análisis que pone en relación el desarrollo y las razones que llevan a emigrar, así como los factores que permiten iniciar este proyecto migratorio.

Por otra parte, se ha discutido la vinculación entre migraciones y desarrollo desde el punto de vista que contempla a la persona emigrante como agente potencial de desarrollo, en tanto que puede contribuir a reforzar las relaciones de cooperación entre las sociedades de origen y de acogida. La emigración tiene el potencial de poder contribuir al desarrollo del país de origen mediante el envío de remesas de capital, mediante la inversión y el consumo, y mediante la introducción de nuevos conocimientos y actividades emprendedoras, además de contribuir a democratizar y mejorar el respeto por los derechos humanos.

A estos debates se les ha añadido la reflexión según la cual no cabe olvidar que, para ser actor de desarrollo, la persona inmigrada precisa de una buena integración social en el país de acogida, en consecuencia necesita conocer la sociedad y disponer de un fácil acceso a la administración; en suma, gozar de crecientes derechos de ciudadanía.

2. La inmigración de Marruecos.

Si al empezar el artículo indicábamos que en el codesarrollo la persona migrante se sitúa en el centro de la relación entre migración y desarrollo, se hace necesaria una aproximación al colectivo marroquí presente en Cataluña. Según los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de los 603.636 extranjeros con residencia en vigor a 31 de diciembre de 2005, 163.589 eran de nacionalidad marroquí, lo cual supone un 27% del total y representa un poco más de un cuarto del total de inmigrantes presentes en Cataluña. Aun suponiéndo el colectivo más numeroso, su peso específico en el total de la población inmigrada ha pasado de ser de un tercio (34%) en el año 2000, a un 27% en el 2005. No obstante, el número absoluto ha experimentado un aumento constante en los últimos quince años: de ser poco más de 5.000 personas, han pasado a ser 164.000 hoy en día.

Es muy importante tener en cuenta que, a pesar de que el colectivo tienda a seguir fases de desarrollo similares en su proyecto migratorio, ni todas las personas pasan por él simultáneamente, ni todas se encuentran en la misma fase de evolución. Actualmente, el 50% de los marroquíes que residen en Cataluña llegaron durante los últimos cinco años y, concretamente, un 25% hace menos de tres años que vive en Cataluña[2] . Ello plantea una premisa básica de las migraciones: deben contemplarse como un proceso y evitar la inmediatez y las generalizaciones a la hora de establecer actuaciones y programas, como puede ser en este caso el codesarrollo.

Si bien los marroquíes suponen el colectivo más numeroso en Cataluña, estas cifras sólo comprenden aquellos nacionales que poseen una autorización de residencia en vigor y que se encuentran acogidos al régimen general y comunitario (no se incluyen los estudiantes ni sus familiares, ni tampoco aquéllos cuyas autorizaciones se encuentran en tramitación).

De este modo, según cifras no oficiales de empadronamiento que facilitan los municipios a la Secretaría para la Inmigración, el número de nacionales de Marruecos el 1 de enero de 2006 es de 194.874 (20,75% del total d e extranjeros en Cataluña).

[2] Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996-2004.

La presencia por comarcas muestra una distribución heterogénea y resalta aquellas áreas de mayor implantación del colectivo. Destacan, sobre todo, comarcas en las que el colectivo de marroquíes supone más de la mitad del total de inmigrantes, a la vez que suman entre un 6% (Alt Empordà y Baix Penedès) y un 7% (Osona y Solsonès) del total de la población. Si nos centramos en pueblos y ciudades, hallamos 33 municipios con presencia de más de 1.000 marroquíes, lo cual informa de una destacable dispersión en el territorio. Sobresalen, más allá del número absoluto, poblaciones como Manlleu, Salt y Palafrugell donde la población marroquí supone un 10% del total de la población, y Vic y Castelló d'Empúries donde el número de marroquíes supone un 8% del total de habitantes.

Sin embargo, más allá de una aproximación cuantitativa, que en los últimos tres años ha mostrado una evolución constante y una expansión del colectivo, para la mayor parte del territorio catalán conviene realizar una aproximación de carácter cualitativo, puesto que en estos últimos años este colectivo se ha ido consolidando, y por tanto los datos deben ser leídos como indicadores de su dinamismo y del avance en el proceso de asentamiento, que irá madurando en los próximos años.

En primer lugar, cabe destacar que en los últimos años han aparecido nuevos perfiles de inmigrantes y se han diversificado los flujos procedentes de Marruecos. A lo largo del territorio marroquí se da una generalización del proceso migratorio que da pie a una gran complejidad fruto de la diversidad de origen geográfico, de situación económica y de nivel de formación. Esto se refleja en el cambio de la tipología de inmigrante que llega a Cataluña, determinada principalmente por la movilidad laboral y el acceso al trabajo (temporal, sin cualificación, cualificada o altamente cualificada, estudiantes universitarios, etc.); sin olvidar el papel relevante que juega la inmigración irregular.

Por otro lado, en el análisis de este momento de cambio, debe tenerse presente las segundas generaciones o los hijos e hijas de los marroquíes de Cataluña y su situación en esta sociedad. Es fundamental tener presente la gran heterogeneidad que puede presentar este grupo (trayectoria migratoria de los padres, contexto de procedencia, situación socioeconómica). Sin embargo, es igualmente necesario conocer aquellos factores específicos (dificultades lingüísticas, situación administrativa, dificultades derivadas del proceso migratorio, expectativas y bagajes diferentes, cuestiones de visibilidad, etc.) que nos indican que estamos frente a fenómenos sociales complejos y que deben permitir identificar posibles situaciones de discriminación.

	Immigración total			Inmigración marroquí		
	Total población	Población extranjera	% extranjeros sobre el total de población	Total	% sobre el total de extranjeros	% marroquíes sobre el total de población
Cataluña	7.151.851	939.253	13,3	**194.874**	20,75	2,7
Barcelona	5.318.827	659.368	12,40	**121.757**	18,47	2,3
Girona	688.594	119.629	17,37	**32.291**	26,99	4,7
Lleida	409.269	55.051	13,45	**12.295**	22,33	3,0
Tarragona	735.161	105.205	14,31	**28.531**	27,12	3,9
Ámbito Metropolitano	4.850.470	613.980	12,66	**99.905**	16,27	2,1
Comarcas de Girona	674.480	117.212	17,38	**32.199**	27,47	3,9
Campo de Tarragona	555.741	77.747	13,99	**23.573**	30,32	4,2
Terres de l'Ebre	179.420	27.458	15,30	**4.958**	18,06	2,8
Àmbito de Ponent	337.913	46.657	13,81	**10.692**	22,92	3,2
Comarcas Centrales	481.689	47.082	9,77	**22.777**	48,38	4,7
Ámbito de l'Alt Pirineu y Aran	72.138	9.117	12,64	**770**	8,45	1,1

Fuente: Secretaría para la Inmigración, cifras provisionales, padrón municipal, 1 de enero de 2006.



Es indicativo, además, que, a parte de ser un colectivo cambiante, se convierta en un colectivo con capacidad de incidencia. En este sentido, destaca la consolidación de las asociaciones de inmigrantes, que pasan a ser nuevos actores que llevan a cabo un trabajo influyente en el terreno de la acomodación a Cataluña, a la vez que son muestra del dinamismo de estos grupos. Es importante su papel como interlocutores, tanto por su vertiente asociativa aquí, como por la influencia que pueden tener en su país de origen, además de porque son actores potenciales del desarrollo, tanto económico como de introducción de dinámicas democratizadoras.

> Destaca la consolidación de las asociaciones de inmigrantes, que pasan a ser nuevos actores que llevan a cabo un trabajo influyente en el terreno de la acomodación en Cataluña.

Estos nuevos inmigrantes rompen con las primeras representaciones de la inmigración marroquí y construyen "nuevos espacios" entre los países de origen y los de acogida, llevando a cabo nuevas formas de intercambio, cooperación y participación de las poblaciones inmigradas entre los países de acogida y de origen. La persona emigrada juega un rol de actor en el desarrollo de su país de origen, a la vez que deviene un factor de cambio en el ámbito social y económico y cultural en el país de destino. De este modo, pueden ser de especial incidencia los programas de codesarrollo, en tanto que se basan en el reconocimiento de la persona inmigrada como agente de desarrollo, que contribuye activamente a mejorar las condiciones de vida en su región, sobre las bases de la reciprocidad y el intercambio cultural de la cooperación, estableciendo relaciones entre la sociedad de origen y la de destino.

CUADRO RESUMEN

- Un 27% de los inmigrantes en Cataluña son de origen marroquí (un 18% de los inmigrantes en España son de origen marroquí).
- En Girona y Tarragona suponen el 35% de los inmigrantes.
- Mientras que en Lleida son un 38% y en Barcelona un 24%.
- De todas formas en Barcelona reside un 61% del total de marroquíes que viven en Cataluña (en Girona un 18%, en Tarragona un 14% y en Lleida un 7%).
- Después de los casi 40 años de ciclo migratorio en Cataluña, encontramos una gran dispersión en el territorio. En un 71% de los municipios catalanes viven personas marroquíes.
- En 33 municipios viven más de 1.000 marroquíes empadronados (Barcelona, Terrassa, Mataró, Hospitalet de Llobregat, Badalona, Vic, Reus, Manresa, Santa Coloma de Gramenet, Manlleu, Palafrugell, Girona o Salt).
- Mucha menos irregularidad que otros colectivos: cerca del 10% de los marroquíes (diferencia de padrón 2005 con datos OPI 2005), mientras que los datos correspondientes a Argentina, Colombia y Ecuador se sitúan alrededor del 60% de irregularidad.

Un aspecto final de creciente importancia es la consolidación de una diáspora marroquí en Cataluña. La diáspora hace referencia a una solidaridad entre los miembros de una comunidad, vinculados a su tierra de origen. Tal vinculación se ha analizado y demostrado en el caso de los magrebís en Europa. El vínculo afectivo hacia sus sociedades de origen se demuestra mediante los retornos anuales regulares, y la intensidad de la circulación familiar entre una y otra sociedad. La diversidad y la multiplicidad de las diásporas magrebís en Europa las podemos clasificar en tipos, en función del país receptor, y diferenciar una diáspora "latente" (en el caso de los países de vieja inmigración) y una diáspora "durmiente" (en el caso de países más recientes como son España o Italia). Ello nos indica, en el caso catalán, el potencial existente para aumentar la capacidad de incidencia de la comunidad marroquí, como ya apuntábamos anteriormente, tanto para impulsar relaciones transnacionales con otras comunidades presentes en Europa, como hacia el país de origen.

Será muy significativo, de otra parte, ver si la evolución profesional de esta población supondrá para un buen número de estas personas, el establecimiento de comercios en el país de acogida e, igual que ha sucedido en otros países de Europa, impulsar a partir de ellos redes comerciales que constituyan la base de circuitos económicos estables, que funcionen continuadamente entre ciudades europeas, las regiones de partida y las ciudades marroquíes. Mediante éstas, las comunidades marroquíes establecidas en Europa mantienen contactos, a la vez que suponen una fuente de solidaridad y recursos para los inmigrantes que esperan establecerse a este lado del Mediterráneo.

3. La emigración desde Marruecos.

Una mirada desde Marruecos es imprescindible para realizar un análisis comprensivo del colectivo marroquí residente en Cataluña, puesto que nos permite entender mejor el perfil del inmigrante así como su proyecto migratorio, el cual puede ser, al fin y al cabo, tan importante como la capacidad de acogida que pueda ofrecer la sociedad catalana.

Los marroquíes que hoy por hoy viven fuera de Marruecos ascienden a 2.582.087, según las últimas informaciones disponibles de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), lo cual supone un 8% de la población del país. El 80% de los marroquíes residentes en el extranjero (MRE, en adelante), se ubican en países de la UE. Los principales destinos son los países del centro y del norte de Europa, receptores de inmigración desde la década de los 60 (Francia, Holanda, Bélgica y Alemania), y países del sur de Europa, tradicionalmente emisores de migrantes y que en las últimas décadas se convierten en países receptores de inmigración (Italia y España).

La trayectoria migratoria de los marroquíes hacia Europa ha visto evolucionar las razones que motivaban la decisión de emigrar. Esta evolución nos ayuda a comprender cómo esta decisión es cada vez más compleja, a la vez que evidencia necesidades en la misma sociedad de origen y aporta información sobre las oportunidades en la potenciación del desarrollo de las mismas.

Estudios realizados a principios de los 80 en el Estado español, en un momento incipiente de llegada de inmigración marroquí, mostraban que la decisión de emigrar respondía a tres estrategias que habitualmente se combinaban entre sí. Por un lado, la mejora del nivel de vida, que se traducía de varias formas: desde asegurar la cobertura de las necesidades básicas de la familia, hasta conseguir un nivel de consumo que pudiera igualarse a los estándares de las sociedades occidentales desarrolladas. Una segunda razón era el reagrupamiento familiar para los que ya tenían un familiar que había iniciado en solitario el proceso migratorio. Y la tercera, el hecho de acceder al estilo de vida occidental europeo, que supuestamente tenía ventajas en relación a la sociedad marroquí.

Más tarde, a principios de la década siguiente, la búsqueda de una ocupación ha ido sustituyendo otras motivaciones para la emigración como las que hemos citado anteriormente. Si tradicionalmente el motivo para emigrar se vinculaba a la búsqueda del bienestar o la mejora del nivel de vida, ahora se observaba una necesidad más desesperada.

Esta tendencia se ve corroborada por estudios llevados a cabo en la segunda mitad de los noventa, en los que se pone de manifiesto que, si bien en el pasado la emigración marroquí se refería a personas con trabajo en Marruecos, ahora esta situación es casi insólita; las personas que emigran se encuentran mayoritariamente en situación de paro, e incluso, aquéllos desocupados que fácilmente podrían incorporarse al mercado laboral, también optan por emigrar.

En este sentido, un estudio de la OIM de 2003[3] sobre las dinámicas de la emigración marroquí, nos muestra que el principal factor que determina la emigración es la situación laboral. Según muestra la OIM la mitad de los emigrantes no tenía trabajo al emprender su trayecto migratorio, mientras que a su llegada al país de acogida, prácticamente todos lo habían encontrado. Ello pone de manifiesto que el paro en el país de origen es un factor impulsor de las migraciones y, a su vez, que un mercado de trabajo en el lugar de destino capaz de absorber esta migración, como es el caso de Cataluña, es un factor de atracción.

Debemos tener presente la visión sobre el futuro y un cierto pesimismo sobre la situación del país, idea sobre todo cierta para la población joven[4]. Conviene recordar que la situación de paro afecta especialmente a la población menor de 30 años (un 68,5%). Una encuesta reciente a la población infantil entre 5 y 15 años es ilustrativa de esta situación: el 18% de los encuestados afirmaba que su proyecto de futuro pasaba por la emigración[5].

El estudio de la OIM sobre los motivos que impulsan la migración, identifica cinco provincias marroquíes (Nador, Tiznit, Settat, Khenfira y Larrache) que se sitúan en el centro de las dinámicas de las migraciones internacionales. Una de las características que destaca es que la emigración marroquí sigue un patrón de distribución que pone de relieve la importancia de la historia migratoria de Marruecos y en consecuencia las redes que se han desarrollado en el tiempo. Ello explicaría la relación que se establece entre la provincia de origen y el país de destino.

[3] HEERING, L.; VAN DER ERF, R; *Moroccan Migration Dynamics. Prospecsts for the future*. IOM Migration research Series, núm. 10. IOM. Ginebra, 2003:

[4] BELGUENDOUZ. A.; Lahrig du Maroc, l'Espagne et l'UE. Boukili. Marroc, 2002.

[5] KACHANI, M.; *¿Por qué los jóvenes marroquíes emigran?* Revista AFKAR/IDEAS. 2004. pág. 22-24, http://www.afkar-ideas.com/.



En tal sentido, hay estudios[6] que hacen referencia a que la incidencia de la emigración se extiende hoy en día a lo largo de todo el país. Mientras tradicionalmente la emigración se concentraba en las regiones del Rif en el norte, y del Suss en el sur, ahora no hay región en Marruecos que escape, en mayor o menor medida, a la influencia de la emigración. Marruecos responde mejor al paradigma de país de emigración en toda su complejidad.

Gran parte de las experiencias relacionadas con el codesarrollo se introdujeron en la agenda política a partir de la iniciativa del tercer sector.

4. El desarrollo en Marruecos.

Una vez analizado el perfil de inmigrante y revisadas las migraciones desde el punto de vista marroquí, es necesario mencionar el desarrollo y, en concreto, el desarrollo humano, puesto que nos ayuda a comprender el nexo entre migraciones y desarrollo. Además nos hace comprender la necesidad de redefinición de la gestión migratoria en beneficio de los países desarrollados y en vías de desarrollo, así como en beneficio de lo emigrantes y de sus sociedades. En el momento de contemplar los ámbitos en los que la emigración puede contribuir al desarrollo de Marruecos, debemos tener en cuenta la situación que presenta el país.

En 2000 Marruecos ocupaba la posición 123, de un total de 173 países, en el Índice de de Desarrollo Humano (IDH), una posición baja entre los países con un IDH medio. Existe, en este sentido, un cierto desequilibrio entre el crecimiento económico de este país y el desarrollo de prestaciones y actuaciones en el ámbito de desarrollo social.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* realizado para Marruecos en 1999[7] por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), destaca que son las diferencias entre el medio rural y el urbano las que marcan la división del país. En este informe, el PNUD estima que el desarrollo humano de las zonas rurales es la mitad respecto al de las zonas urbanas. El diferencial creciente entre el ámbito rural (44% de la población general y 50% de la población activa) y el urbano limita el efecto de las mejoras económicas. En este sentido, a pesar de presentar una evolución del PIB similar a la media de países en desarrollo (3,2% en 2002 y 5,5% en 2003), la posición de Marruecos en el IDH retrocede en tres lugares durante este período, según el informe del PNUD de 2005, con datos referidos a 2003.

En la misma línea, conviene no olvidar que el PNUD ha reconocido que existe un esfuerzo por parte de Marruecos encaminado a mejorar la situación actual. De este modo destaca la creciente incidencia del Estado en el momento de abordar el desarrollo. Conviene subrayar, en este sentido, la Estrategia de Desarrollo Rural 2020 que el Gobierno de Marruecos ha aplicado. Los ejes de esta estrategia giran en torno a la creación de ocupación mediante el desarrollo rural relacionado con la mejor gestión del agua, el establecimiento de proyectos integrales en las zonas más pobres, mejorar el acceso a servicios sociales, la gestión sostenible de los recursos naturales, la integración de las mujeres rurales en el proceso de desarrollo, así como planes para la reducción de la pobreza de las ciudades rurales. A pesar de la existencia de planes estratégicos a nivel nacional o regional, a menudo éstos se implementan ajustándose a las exigencias de las instituciones internacionales para la financiación posterior de programas para el desarrollo, con lo que la implementación de acciones no se ajusta a los planes escritos[8].

5. El codesarrollo desde Cataluña.

Del mismo modo que en otros ámbitos de gestión de la inmigración, debemos resaltar que gran parte de las experiencias relacionadas con el codesarrollo han llegado a la agenda política a partir de iniciativas del tercer sector (actores no institucionales que actúan donde la administración y el mercado fallan). De hecho, resulta bastante común encontrar casos en los que las administraciones (municipales y autonómicas, sobre todo) realizan proyectos de codesarrollo a partir de esta colaboración con la sociedad civil. Así, a menudo nos encontramos que en el momento en que se acuerda qué diseño de intervención pública debe hacerse para resolver o gestionar un problema (la formulación de políticas públicas), las diversas alternativas se elaboran y negocian con los actores más relevantes, y en el caso que nos ocupa de codesarrollo, con los actores que se habían antici-

[6] FADLOULLAH, A.; BERRADA A.; KHACHANI M.; *Facteurs d'attraction et de repulsion a l'origine des flux migratoires internationaux.* Rapport national: le Maroc. Eurostat Working Paper 3/2000/E/núm.6. Brussel·les, 2000.

[7] GOUITAA A. (Dir.); *Human Development Achievements in Rural Areas. Human Development Reports: Morocco, 1999*. United Nations Development Programme.

[8] LACOMBA, J.; *Migraciones y desarrollo en Marruecos*. Catarata. Madrid, 2004.

pado a la acción de la administración. Un buen ejemplo de ello son los programas llevados a cabo por la Fundació Pagesos Solidaris[9] desde el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

En la administración del Estado, el codesarrollo se introduce en la agenda el año 2001 en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (más conocido como Plan Greco), una iniciativa plurianual lanzada en el 2001 y vigente hasta el 2004, competencia del Ministerio del Interior. La tendencia general de la Administración central era dar uso a los proyectos de codesarrollo orientados a la gestión y regulación de flujos, a la vez que, a través de ellos, se redefinían algunas actividades realizadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

A partir del 2004, cambia el concepto y la orientación respecto al codesarrollo. Esta vez la referencia al codesarrollo la hallamos en el Plan Director de Cooperación 2005-2008, que introduce la necesidad de articular los programas a nivel transnacional entre países de origen y de destino. De forma específica, el codesarrollo se vincula a las políticas migratorias, remarcando la necesidad de mantener una coherencia política. Concretamente, el Plan Director elabora la necesidad de mantener una coherencia política y de reflexionar sobre la ayuda oficial al desarrollo, lo que nos pone sobre la pista del vínculo migración-desarrollo y desvincula el codesarrollo del retorno y de la gestión de flujos. En definitiva, se quiere desarrollar una política que aborde la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios como fuente de riqueza tanto para los países de origen, como para los de destino; y del codesarrollo como un ámbito de actuación multicultural y transnacional.

Cabe mencionar que, durante el 2005, el Consejo de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación impulsó un proceso de trabajo participativo de reflexión y debate para conseguir un consenso sobre las características del codesarrollo, el ámbito de actuación, las necesidades para avanzar y las posibles actuaciones. El resultado fue un documento de consenso sobre el codesarrollo, que incluye recomendaciones y propuestas[10].

El codesarrollo se introduce en la Generalitat de Cataluña, en primer lugar, en las políticas migratorias llevadas a cabo en los programas plurianuales de inmigración. De este modo, encontramos los primeros programas de codesarrollo en el Plan Interdepartamental de Inmigración (2001-2004), con planteamientos orientados a la formación de personas de Magreb en un marco de proyectos encaminados a invertir en países de origen, para poder fomentar la inversión empresarial catalana en la zona. Más adelante, el Plan Director de Cooperación al Desarrollo (PD, 2003-2006), reformula las actuaciones y describe el codesarrollo como instrumento que se sitúa entre las políticas de cooperación y desarrollo y las de inmigración, consistente en vincular personalmente a los emigrantes que residen en Cataluña con el desarrollo de su país de origen. Como resultado de este proceso, no sólo se favorece al desarrollo de los países más pobres, sino también la integración social de los inmigrantes en los países de acogida. La redacción del Plan de Inmigración y Ciudadanía (2005-2008), incluirá las actuaciones de codesarrollo en el ámbito de las políticas de acomodación, concretamente como acciones de sensibilización, vinculándolas con el PD 2003-2006. Finalmente, desde la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, se está trabajando en la preparación del futuro Libro Verde del codesarrollo en Cataluña, que puede suponer un paso definitivo para el establecimiento de políticas concretas de codesarrollo.

A escala municipal, debemos remitirnos a la tarea del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD)[11], formado por ayuntamientos catalanes y otras organizaciones municipalistas (diputaciones, consejos comarcales y mancomunidades), que reúne cooperación descentralizada y municipalismo, y coincide en vincular la figura del emigrante con un agente de cooperación, y que recoge unos objetivos amplios entre los cuales se refleja la intención de llevar a cabo la gestión conjunta de los programas de desarrollo.

6. Propuestas de actuación.

Revisada la situación del concepto de codesarrollo y enfocadas las migraciones desde la doble vertiente de país receptor y de país emisor, así como desde el desarrollo, echemos un vistazo a diversas iniciativas que se han realizado en estos últimos años y que aportan elementos que incluyen aspectos, tanto de planteamientos (objetivos) como prácticos (instrumentos para articularlos).

a) La actuación coordinada: aprovechar la dimensión transnacional.

En 2004, el Senado belga, fruto de un proceso de debate de una comisión de trabajo constituida con el objetivo de debatir

[9] Ver recursos web.
[10] Ver recursos web.
[11] Ver recursos web.



sobre migraciones y desarrollo, publicó un informe que nos puede aportar interesantes herramientas para nuestro caso. El debate iniciado por un conjunto de ONGD y asociaciones de inmigrantes en Bélgica (plataforma *Migrations et Développement*) quería incidir en el establecimiento de una serie de herramientas políticas (legislación, programas, etc.) que articularan la migración y la cooperación al desarrollo. Para el caso del codesarrollo en Marruecos, destacamos los siguientes puntos, pensados para articular programas con entidades marroquíes presentes en otros países de la UE:

- En el marco de los partenariados entre organizaciones (ONGD, asociaciones, etc.) del Norte y del Sur, conviene adaptar los permisos de trabajo de los inmigrantes, o bien crear un permiso específico para que las personas extranjeras puedan trabajar en los proyectos de cooperación para el desarrollo durante el tiempo de ejecución de los mismos.
- Implementar un programa de acompañamiento para los proyectos de desarrollo impulsados por asociaciones de inmigrantes (crear un servicio de información y apoyo), para que los proyectos tenga éxito.
- Garantizar la residencia en el país de acogida, mientras dure el proyecto en caso de que éste se desarrolle en territorio de la UE.
- Con el objetivo de maximizar el potencial del inmigrante como agente de cooperación, establecer de forma reglada el aprendizaje de la lengua y la formación como agente de cooperación.

b) Las remesas y el rol que pueden jugar los marroquíes residentes en el extranjero.

Las remesas (transferencias de dinero enviadas a Marruecos) están adquiriendo cada vez una importancia más destacada, a la vez que asistimos a un debate creciente en torno al impacto económico y social de este ingreso que supone hoy un 9,8% del PIB marroquí.

En este punto queremos destacar, por ejemplo, que el informe del PNUD sobre el desarrollo humano en Marruecos durante el 2005[12] argumenta, en sus propuestas para una agenda de futuro, que uno de los aspectos que puede contribuir a la dinamización de la economía marroquí es el apoyo a la creación de empresas de los marroquíes residentes en el extranjero, en tanto que aportan beneficios al país, tanto por la experiencia adquirida fuera (innovación), como por las redes que establecen con los países de acogida.

> Las remesas no pueden verse como la solución a los problemas relacionados con el desarollo.

Así mismo, tal y como se apunta en el Congreso Mundial sobre Movimientos Humanos e Inmigración, celebrado en 2004[13], las remesas no pueden verse como la solución a los problemas relacionados con el desarrollo. Hay dos elementos que son imprescindibles para que las remesas tengan un efecto real en el desarrollo:

- Se debe mejorar las facilidades de inversión y las estructuras que facilitan el desarrollo de la inversión, sobre todo en las zonas más empobrecidas, puesto que fácilmente se concentran los recursos que llegan a las zonas más urbanizadas y ricas de los países en vías de desarrollo.
- Tener presente que las remesas no son un sustituto de la ayuda al desarrollo aportada por los gobiernos de los países desarrollados. En tal sentido, no podemos confundir lo que es aportación pública de lo que es aportación privada.

c) La agenda de la UE.

En los últimos años, a pesar de que no haya cristalizado una política común de inmigración, cabe decir que se han producido avances para contar con unas líneas de actuación coherentes entre los diversos países miembros. De este modo, desde 2005, el comunicado de la Comisión Europea, *Migración y desarrollo: orientaciones concretas* (COM, 2005), recoge el objetivo de establecer un vínculo entre la migración y el desarrollo de los países de origen. Propone un conjunto de orientaciones políticas concretas que pretenden contribuir a maximizar el impacto positivo de la inmigración en el desarrollo de los países de origen de los inmigrantes, sobre todo gracias a la facilitación de la transferencia de remesas hacia los países de origen, o la facilitación de la circulación del conocimiento (por ejemplo, en la gestión de las inmigraciones temporales o la simplificación del retorno, con apoyo para iniciar actividades productivas). El comunicado se centra en los flujos migratorios Sur-Norte y pone énfasis especial

[12] *50 years of Human Development. L'avenir se contruit et le meilleur est possible.* Human Development Reports: Morocco, 2005. United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/reports/detail_reports.cfm?view=1074.
[13] Ver recursos web.

en acciones que podrían ser realizadas a nivel de la UE, en partenariado con los países de origen, a partir de cuatro ejes:

- Remesas: cómo usar de forma eficiente las remesas de los inmigrantes (más baratas, más seguras y más productivas).
- *Diaspora communities* o comunidades transnacionales, como actores de desarrollo en el país de origen.
- Migración circular y *brain circulation*: el potencial de migraciones temporales.
- Reducir el efecto del *brain drain* (fuga de cerebros): cómo conseguir que la contratación de obra altamente cualificada asegure a la vez una política de cooperación al desarrollo coherente.

c) Movilidad temporal y el rol de las diásporas en la reducción de la pobreza.

En 2004, la Cámara Baja del Parlamento británico elaboró un interesante informe en el que vinculaba las migraciones y la reducción de la pobreza en los países de origen. El informe apunta a que el impacto de las migraciones depende de la naturaleza o tipología de la migración y de los vínculos que ésta establezca entre la sociedad de origen y la de acogida.

El informe analiza aspectos relacionados con la fuga de cerebros, el tráfico de personas (*traficking* y *smugling*), los derechos de los inmigrantes, la movilidad temporal y el papel de la diáspora. Las principales recomendaciones que se desprenden son:

- Explorar las oportunidades para llevar adelante programas que aporten un beneficio mutuo para el inmigrante, el país de acogida y el país de origen.
- Asegurar que los inmigrantes tienen pleno acceso a los servicios de integración (provisiones públicas) y que sus derechos están protegidos.
- Establecer sistemas flexibles de migraciones temporales circulares y evaluar cómo poder establecer un retorno sostenible.
- Potenciar, desde las instancias políticas, el flujo de remesas, reducir los costes de envío y potenciar la inversión productiva para que ayuden a reducir la pobreza.
- Involucrar a la diáspora en el establecimiento de estrategias de desarrollo, el envío voluntario de remesas y el retorno sostenible.



BIBLIOGRAFIA.

Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996-2004.

HEERING, L.; VAN DER ERF, R; *Moroccan Migration Dynamics. Prospecsts for the future*. IOM Migration research Series, núm. 10. IOM. Ginebra, 2003.

BELGUENDOUZ. A.; *Lahrig du Maroc, l'Espagne et l'UE*. Boukili. Marroc, 2002.

KACHANI, M.; *¿Por qué los jóvenes marroquíes emigran?* Revista AFKAR/IDEAS. 2004, pág. 22-24, http://www.afkar-ideas.com/.

FADLOULLAH, A.; BERRADA A.; KHACHANI M.; *Facteurs d'attraction et de repulsion a l'origine des flux migratoires internationaux*. Rapport national: le Maroc. Eurostat Working Paper 3/2000/E/núm.6. Brussel·les, 2000.

GOUITAA A. (Dir.); *Human Development Achievements in Rural Areas*. Human Development Reports: Morocco, 1999. United Nations Development Programme.

LACOMBA, J.; *Migraciones y desarrollo en Marruecos*. Catarata. Madrid, 2004.

50 years of Human Development. L'avenir se contruit et le meilleur est possible. Human Development Reports: Morocco, 2005. United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/reports/detail_reports.cfm?view=1074.

RECURSOS WEB.

La web de Pagesos Solidaris (Campesinos Solidarios) con completa información acerca de los programas de codesarrollo, documentos de análisis y aportaciones de los propios inmigrantes actores de programas de cooperación al desarrollo: http://www.pagesossolidaris.org.

La web del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (Fondo catalán de cooperación al desarrollo) permite consultar documentación y recursos, además de un listado de proyectos de codesarrollo que lleva a cabo: http://www.fonscatala.org.

Documentación del Seminario Codesarrollo: de la teoría a la buena práctica: artículos *online*, referencias bibliográficas y ponencias presentadas en él: http://www.iemed.org/cd1.

IV Congreso sobre la inmigración en España: ciudadanía y participación. ponencias sobre codesarrollo consultables en la web del congreso en la mesa temática número 6: "Políticas de desarrollo y grupos de interés transnacional": http://www.udg.edu/congres_immigracio/index.htm,

Documento de consenso sobre codesarrollo (MAEC). documento que ofrece información amplia sobre proyectos y análisis alrededor del codesarrollo, consultable en la web: http://www.codesarrollo-cideal.org/

Congreso mundial sobre movimientos humanos e inmigración, celebrado en el marco del Foro Universal de las Culturas, Barcelona 2004. Acceso a las ponencias y conclusiones del congreso: http://www.iemed.org/mhicongress.

House of Commons, International Development Committee. Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction. http://www.publications.parliament.uk/.

BLOQUE 6
OTROS TEMAS DE DEBATE



La cooperación universitaria catalana: un buen momento para definir un perfil propio.

Alfons Sancho
Miembro de la Comisión de Código Ético y de Conducta de la FCONGD
Montse Santolino
Miembro de la Comisión de Educación para el Desarrollo de la FCONGD.

La cooperación para el desarrollo cambia continuamente. La transferencia de recursos iniciada en los años sesenta era harto distinta del paradigma basado en el Consenso de Washington, del desarrollo humano impulsado por el PNUD, o de los Objetivos del Milenio, referentes actuales para las instituciones internacionales. Las relaciones internacionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial son muy diferentes a la actual situación de globalización.

En un escenario como éste es muy importante la contribución que puede hacer (y debe hacer) la universidad como institución capaz de aportar claves para la reflexión y el análisis, y a su vez proporcionar elementos para la innovación y el diseño de alternativas. En un momento como éste, además, en el que la universidad catalana se encuentra en pleno proceso de transformación para adaptarse al nuevo marco europeo, la cooperación al desarrollo debe mantenerse y consolidarse dentro de la agenda universitaria.

De modo consiguiente a los años de experiencia en cooperación internacional en gran cantidad de países europeos, las universidades también están reconocidas como importantes agentes de cooperación y en la actualidad ya cuentan con una tradición de trabajo propia. Pero esto no tiene correlato en nuestro país ni en el Estado español, donde este reconocimiento es muy reciente. Fue la Ley de Cooperación Catalana (Ley 26/2001), en su artículo 29, la que subrayó aquellas iniciativas impulsadas desde el tejido social y reconoció a las universidades como uno de sus principales protagonistas y actores. Este papel se vio reforzado cuando, en el año 2002, se constituyó el nuevo Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña y, entre sus miembros, se incluyó a un representante de las universidades catalanas. La Cooperación Universitaria para el Desarrollo (CUD) adquirió pleno reconocimiento a partir del año 2003, con el primer Plan Director de la Cooperación Catalana.

Este hecho, no obstante, no significa que las universidades no hayan participado activamente, y desde un buen comienzo (allá por los años 80), en las actividades puestas en marcha en Cataluña en el ámbito de la solidaridad internacional. Se trataron siempre de iniciativas que no respondían a una reflexión previa del conjunto de la institución, y mucho menos de algún directivo, consensuadas en el conjunto de las universidades catalanas; ni tampoco referidas a un plan de acción que diera respuesta a las necesidades de los países más empobrecidos, aprovechando las diferentes potencialidades de cada una de nuestras universidades. La primera cooperación universitaria se llevó a cabo mediante la participación de profesores y profesoras universitarias en determinados proyectos de ONGD (principalmente en Centroamérica), o creando ONGD vinculadas a las universidades, para, de este modo, poder disponer de una infraestructura y habilitarse para recibir subvenciones públicas. Tal es el origen de organizaciones tan diversas en su organización y objetivos como la Fundació Clínic, Món 3, o la Associació de Professionals per a Centreamèrica.

En el Estado español tampoco se reconoció formalmente a las universidades como actoras de cooperación hasta la aprobación de la Ley de Cooperación, que se promulgó en el año 1998. La primera reflexión seria sobre el papel de las universidades en la cooperación, la expresó José Antonio Alonso[1] en el estudio que, más tarde, serviría como documento básico para elaborar el Plan Director de la Cooperación Española.

Hoy en día existen dos documentos de referencia al respecto: en el año 2000, la CRUE (Comisión de Cooperación al Desarrollo del Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales -CEURI-) aprobó la Estrategia de Coopera-

[1] ALONSO, J.A; *Estrategia para la cooperación española.* Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1999.



ción Universitaria al Desarrollo-ESCUDE; y en julio del 2006, el Código de Conducta de universidades en materia de cooperación al desarrollo.

En Cataluña se dan muchas iniciativas solidarias desde las universidades, sin embargo éstas se hallan fraccionadas y dispersas.

Este código de conducta, impulsado por el experto Koldo Unceta, dedica un apartado específico a la identidad de la cooperación universitaria al desarrollo. En su artículo 9, define la cooperación universitaria al desarrollo "como el conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, y en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico juegan un papel fundamental."

Igualmente, en su artículo 11, se establece que la tarea correspondiente a la universidad, en el campo de la cooperación al desarrollo, se encuentra estrechamente vinculada a su ámbito natural de actuación, entiéndase la docencia y la investigación, "cuestiones, ambas, que son esenciales, tanto para la formación integral de los y las estudiantes, como para una mejor y mayor comprensión de los problemas que amenazan la consecución de un desarrollo humano y sostenible a escala universal". El fortalecimiento institucional de los sistemas universitarios y la asesoría y soporte técnico a programas de desarrollo (especialmente de aquellos relacionados con la educación superior, y aquellos en los cuales las capacidades científicas y críticas universitarias pueden suponer un valor añadido), junto a la sensibilización de la comunidad universitaria, constituyen los otros ámbitos prioritarios de trabajo.

Ciertamente, el sistema de la cooperación internacional es muy complejo, pero no lo es menos que el sistema universitario. En Cataluña se dan muchas iniciativas solidarias desde las universidades, sin embrago éstas se hallan fraccionadas y dispersas. Ello puede deberse a la diversidad de la comunidad universitaria, los múltiples intereses presentes en ella y la multiplicidad de funciones y estructuras en el seno mismo de cada facultad y universidad. Como apunta Sebastián[2], la cooperación universitaria al desarrollo debería ir más allá de participaciones individuales o colectivas, para alcanzar a "implicar una participación institucional que se inserte dentro de una estrategia universitaria que considere el ámbito de la cooperación al desarrollo como un espacio adecuado para expresar un compromiso social, un momento para innovar y transferir capacidades y conocimientos universitarios, al mismo tiempo que obtiene una retroalimentación de todo el proceso para avanzar y transformarse".

Se trataría de favorecer un desarrollo humano, socioeconómico y territorialmente sostenible de los pueblos más desfavorecidos, pero no a través de proyectos puntuales, o sin seguimiento o difusión, sino más allá de aquellas personas y departamentos que en ellos intervienen, puesto que en ese caso no se promueven los cambios y reflexiones necesarias en nuestro país.

El escenario, sin embargo, no deja de ser interesante: hay una experiencia acumulada, interés y capacidades específicas, la posibilidad de interactuar con otros agentes, etc., pero, sin embargo, falta un marco político y estratégico propio, espacios de intercambio en los que socializar las diversas experiencias y estudios en profundidad sobre la realidad y potencialidades de la CUD catalana (iniciativas como las de la Fundació Solidaritat UB, que ha encargado un estudio sobre su CUD, deberían generalizarse). Teniendo en cuenta que la universidad se encuentra en plena transformación, en ocasión de su incorporación en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), y el programa que pretende incrementar la competitividad internacional del sistema europeo de educación superior[3], el momento, pues, es oportuno.

Para empezar convendría definir y estructurar los diferentes ámbitos de la cooperación universitaria porque, respondiendo a su complejidad, las propuestas son múltiples y variadas. ESCUDE realiza una revisión, pero otros, y muy diversos autores han realizado otras. Por nuestra parte, y con la intención de hacer un repaso rápido de la situación, utilizamos la tipología de Feres y Cabo[4] que coincide, de forma general, con la del Código de Conducta de Universidades en materia de cooperación.

El primer ámbito de actuación sería el inherente a la universidad: el de la docencia y la investigación. Cuando hablamos de docencia hacemos referencia tanto al currículum universitario propiamente dicho, como a la formación específica

[2] SEBASTIÁN, J; *Modalidades y tendencias de la cooperación internacional de las universidades.* Revista Española de Desarrollo y Cooperación Nº 5. Madrid, 2000, pàg. 125-144.

[3] VVAA; *Oportunidades y riesgos para la cooperación universitaria para el desarrollo en el espacio europeo de educación superior*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 18. 2006, pág. 101-120

[4] FERES, C. y CABO, C.; *Las Universidades de la Comunidad de Madrid y la Cooperación al Desarrollo.* Colección Documentos Técnicos núm. 2. Comunidad de Madrid. Madrid, 2006.

en materia de cooperación y desarrollo, y tanto a los estudiantes catalanes, como a aquéllos originarios de países receptores de ayuda para el desarrollo.

No disponemos de un mapeo, pero sabemos que la cooperación internacional para el desarrollo es hoy objeto de análisis o estudio en asignaturas de licenciatura o de libre elección, postgrados, doctorados y en programas de formación para el personal investigador o de administración y servicios. Hay cursos introductorios generales destinados a colectivos universitarios específicos, los créditos de libre elección han facilitado una primera aproximación a la cooperación al desarrollo para muchos estudiantes, los postgrados y másteres en cooperación y relaciones internacionales han proliferado y se imparten en diversas universidades y, de hecho, encontramos postgrados especializados geográficamente (África Subsahariana) o sectorialmente (Medicina Tropical y Salud Internacional).

Por lo que respecta a la formación reglada de los ciclos iniciales, el hecho de que se trabaje la cooperación, no significa que se lleve a cabo con los planteamientos de contenidos, metodologías y próxima a actitudes de compromiso de la educación para el desarrollo o la ciudadanía global, situación que sería idónea. Debemos tener presente, además, que los proyectos de final de carrera o los programas de prácticas constituyen espacios igualmente adecuados para trabajar con estos mismos planteamientos[5].

El hecho de que se trabaje la cooperación, no significa que se lleve a cabo con los planteamientos de contenidos y metodologías ni próxima a actitudes de compromiso de la educación para el desarrollo o la ciudadanía global.

En lo referente a los másteres y postgrados especializados, éstos están muy orientados, como la gran mayoría de CUD, al trabajo sobre el terreno, lo cual se observa claramente en sus programas de formación, en los que los módulos o espacios dedicados a la educación para el desarrollo son, muchas veces, testimoniales. Dado que el EEES propone cambios, tanto a nivel de la estructura de los estudios y las titulaciones, como en el ámbito pedagógico, será necesario estudiar el modo de llevar a cabo todo este proceso.

Otro tema importante es la formación de estudiantes de países empobrecidos. En el estudio sobre la Ayuda Oficial catalana al Desarrollo, de la FCONGD, que se puede consultar en esta misma publicación[6], su autor, Xavier Latorre, explica que entre los años 2003 y 2005, el DURSI (Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información) es, después de la ACCD, el Departamento que mayor cantidad de AOD contabiliza de la Generalitat. Además, el autor cuestiona la calidad de la misma.

Siguiendo a X. Latorre, desglosaremos la AOD del DURSI en dos grandes capítulos: Ayudas, becas, jornadas y Cátedras UNESCO, y aportaciones para los estudios de alumnado de países beneficiarios de ayuda del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), que esté matriculado en estudios de 1er. y 2º ciclo, así como en doctorados. Para realizar una valoración de la política de becas gestionada por la administración, sería necesario disponer de mucha información: datos de todas aquellas personas de estos países que actualmente están cursando postgrados, másteres o doctorados, (muchos de los cuales en modalidad on-line); y saber cuántos de ellos vuelven a sus países de origen y se implican en procesos de desarrollo, locales o nacionales. Sería igualmente conveniente conocer detalles sobre los cursos y seminarios realizados *ad hoc* en estos países, en los que las universidades catalanas mantienen programas estables de cooperación. De forma general, Latorre concluye que estos programas parecen estar más orientados a atraer a personal investigador y estudiantes a las universidades catalanas, que específicamente a la reducción de la pobreza.

Por nuestra parte, queremos resaltar que el artículo del Código de Conducta mencionado, que señala expresamente que ésta "constituye una actividad diferenciada de otras, orientadas de forma general a la internacionalización de la universidad o la cooperación internacional entre universidades, y fundamenta su identidad en los valores solidarios que la caracterizan".

En referencia a la otra gran partida (Aportaciones para los estudios de alumnos de países beneficiarios de ayuda, del Comité de Ayuda para el Desarrollo) -la más importante económicamente-, el DURSI se limita a contabilizar como AOD el coste estimado de lo que suponen para la Generalitat de Cataluña los alumnos procedentes de países empobreci-

[5] A. PÉREZ, A. BONI; *Instrumentos para el impulso de la educación para el desarrollo en la universidad,* en *Construir la ciudadanía global desde la universidad.* Ingeniería sin Fronteras e Intermón Oxfam. 2006, pág.111-124.

[6] LATORRE, X; *L'Ajuda Oficial al Desenvolupament a Catalunya (2003-2006).* Un análisis crítico de la cooperación gubernamental catalana.. En esta misma publicación.



dos, sin que exista ninguna otra ayuda o concesión. Con buen criterio, X. Latorre supone que los estudiantes que pueden viajar a Cataluña y pagar el coste total de la matriculación y los gastos para su estancia aquí, no son de los estratos sociales más bajos de sus sociedades de procedencia, visto lo cual plantea dos debates: uno, sobre la contabilización de la mayoría del importe considerado como AOD por parte del CURSI; y, basándose en éste, un segundo debate sobre la corrección necesaria, a la baja, de la AOD realmente ejecutada por la Generalitat de Cataluña.

Existe un gran desequilibrio entre los fondos destinados a formación y movilidad de recursos humanos, y los fondos destinados a la investigación.

En cuanto a la investigación en cooperación y desarrollo, este ámbito incluye los proyectos de investigación, tesis, proyectos de cooperación con componentes de investigación, grupos estables de investigación, etc. Creemos que, como el resto del Estado, y tal como puso de manifiesto un estudio sobre el tema, encargado por la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación para Iberoamérica - SECIPI[7], el peso de estas investigaciones recae en iniciativas individuales, frente a la falta de financiamiento y la ausencia de estructuras formales para el fomento, la formación y la consolidación de equipos de investigación dentro de los departamentos y centros universitarios. Esta cuestión tampoco ha constituido una prioridad para los actores de la cooperación descentralizada.

Realmente existe un gran desequilibrio entre los fondos destinados a formación y movilidad de recursos humanos, y los fondos destinados a la investigación. Así, en nuestro país, y en contraste con la amplia oferta de postgrados, la producción de tesis doctorales sobre cooperación al desarrollo ha sido más bien escasa. Entre 1990 y 2001, se leyeron 10 tesis doctorales en Cataluña directamente relacionadas con la cooperación (que representaron el 20% de las tesis realizadas sobre el mismo tema en el Estado). Por suerte, parece que esta situación está cambiando, y el ámbito de investigación está mejorando, pero hace mucha falta un buen diagnóstico sobre todo lo que se está realizando, puesto que parece que esta información a veces no circula ni en el seno mismo de las universidades, lo cual convierte en imposible seguir la pista a los actores de la cooperación no académicos. Las actividades de investigación son fundamentales para el sector de la cooperación, incluida la educación para el desarrollo, y la cooperación con otros actores podría orientar mejor estas actividades hacia las necesidades reales. Sin embargo, hasta ahora, con recursos limitados, podemos calificarlas de demasiado dispersas y poco coordinadas.

La creación de nuevos centros de investigación, como pueden ser el Centro de Cooperación para el Desarrollo Rural, vinculado a la universidad de Lleida (con el apoyo de la ACCD), o el Centro de Investigación Interuniversitario en Salud Internacional (que recibe apoyo del Departamento de Salud), son el reflejo del interés por la innovación y la investigación. Además se han consolidado diversas Cátedras UNESCO, que mediante sus estudios y tarea divulgativa están contribuyendo de manera importantísima al conocimiento de la problemática de los pueblos y países más desfavorecidos el planeta, y a la difusión de posibles alternativas.

No podemos olvidar el importante papel que juegan las redes internacionales. En este sentido, cabe mencionar la existencia de la Asociación Europea de Institutos de Formación e Investigación en Desarrollo (EADI), al que pertenecen más de 200 instituciones europeas, de las cuales siete son del Estado español (dos de ellas catalanas), y que constituye en un foro muy interesante de intercambio y debate.

Un segundo ámbito de acción de la CUD es el de la asistencia técnica y de transferencia tecnológica. Hasta ahora, hemos hablado muchas veces de transferencia de conocimientos y tecnología, pero si volvemos al Código de Conducta, observaremos que allí se habla de entender la cooperación como tal, es decir como un "intercambio y enriquecimiento mutuo de las partes, al margen de imposiciones o actitudes paternalistas" (artículo 21). Las innovaciones y capacidades técnicas no deben ser patrimonio exclusivo de las instituciones europeas y de los países industrializados, ni responder necesariamente a nuestro modelo de desarrollo, sino que pueden surgir de otras regiones y países, de sus propios procesos de desarrollo. La experiencia muestra, además, que el intercambio y la experiencia son enriquecedores para todas las partes implicadas, puesto que permiten mejorar, en grado importante, nuestros conocimientos y propuestas.

Muchas profesoras y profesores universitarios, ya sea a título personal o mediante delegados/as de sus facultades, y estudiantes, han realizado tareas de asistencia técnica en todo el mundo. En algunas facultades se han creado ONGD (Veterinarios o Ingenieros Sin Fronteras, por ejemplo), que canalizan estos esfuerzos. En ámbitos tan dispares como el de urbanis-

[7] ALBERDI J., MENDIA, I. ; *Los problemas actuales del desarrollo y la cooperación internacional. Retos para la investigación universitaria,* II Congreso Nacional Universidad y Cooperación al Desarrollo. Universidad de Murcia, 14-16 abril 2004.

mo, nuevas tecnologías, educación bilingüe o asistencia legal, encontramos aportaciones muy interesantes. Podría decirse que, por esta vía, las universidades o algunos de sus miembros "han hecho de ONGD" sobre el terreno, invirtiendo grandes esfuerzos en ello, aunque, tal vez, de un modo demasiado desconectado y sin una visión global del sector.

El tercer ámbito de actuación es aquél que podríamos llamar cooperación horizontal y/o fortalecimiento institucional, y que consiste en la colaboración entre universidades, destinada a reforzar las estructuras, capacidades y calidad de las universidades en los países empobrecidos o de desarrollo humano medio. Hay una amplia experiencia y una muy interesante evaluación de los resultados de las acciones y programas llevados a cabo por las agencias de cooperación del norte de Europa, que pueden ilustrar sobre las virtudes y defectos de esta estrategia. Sin embargo impulsar un apoyo institucional, que no sea puntual, significa tiempo, dinero y un esfuerzo técnico y logístico considerable que, seguramente, en la actualidad, Cataluña no está en condiciones de realizar. La Generalitat, hasta ahora, y posiblemente con buen criterio, no ha priorizado este tipo de intervenciones como sector estratégico de la cooperación catalana, y parece que las universidades no han hecho ni una reflexión ni una apuesta, a medio o largo plazo, para desarrollar un programa potente en este sentido. Ello no quiere decir que no se hayan dado experiencias de cooperación horizontal muy valiosas, y que sería importante darles difusión y promocionar el intercambio de experiencias para poder avanzar y mejorar.

El último ámbito de actuación de la CUD es el de la extensión universitaria, es decir, el de la sensibilización y canalización de inquietudes de la comunidad universitaria. Este es un ámbito en el que se tiene mucha experiencia y en el que algunas universidades han creado entidades especializadas que han contribuido a canalizar propuestas. También es uno de los ámbitos en los que ha habido más colaboraciones con ONGD, con resultados muy positivos y por este mismo motivo una de las vías privilegiadas para la introducción de la educación para el desarrollo en la universidad. Esta colaboración ha facilitado la difusión de temas de tanta importancia como el comercio justo o la situación de los derechos humanos, y se han impulsado actividades innovadoras, como puede ser la creación de tribunales populares con un importante eco de público.

Este rápido repaso, en absoluto exhaustivo, nos ofrece pistas para hacer una primera valoración sobre la cooperación universitaria para el desarrollo y realizar algunas propuestas para favorecer el debate y ayudar a la consolidación de este sector de cooperación, tan importante, y que hasta ahora no ha tenido visibilidad.

La situación actual de las universidades catalanas no es fácil. El marco global de privatización de la educación y competencia generalizada, el proceso de convergencia con las universidades de la Unión Europea, las competencias compartidas con el Estado español, el gran número de universidades y los vertiginosos cambios de la sociedad, hace que éstas deban replantearse su papel, su organización y su financiación. Ello supone un primer reto general, que es conseguir que la CUD continúe formando parte de las diferentes finalidades y actividades de la universidad.

De manera general, además, falta información y coordinación en todos los ámbitos en los que puede estructurarse la cooperación universitaria. Sería importante conocer en profundidad la realidad de la CUD catalana, la actual y la experiencia acumulada, realizando un estudio *ad hoc*, como han hecho otros países y comunidades autónomas. Cabría conocer y evaluar detalladamente la actividad del DURSI, durante los últimos años. Convendría también difundir el borrador del "Plan de Actuaciones de las Universidades" que ha impulsado la ACCD y que actualmente es de difícil acceso. Esta línea de acción queda bien plasmada en una serie de propuestas que se contemplan en el borrador del nuevo Plan Director de la Cooperación catalana 2007-2010, pendiente de aprobación por el Parlamento de Cataluña.

Con tal de favorecer tanto el intercambio como la coordinación y la complementariedad de esfuerzos, sería importante la creación de un Comité Catalán Universitario de Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo. Este comité, que ya existe en otros países, sería el espacio idóneo para la elaboración de un marco general de actuación y en el que, además, se realizara un intercambio y se elaborara un catálogo exhaustivo, tanto cualitativo como cuantitativo, de las actividades existentes.

Otra figura importante, la formaría un Centro Interuniversitario de Cooperación, propuesta que se recogió en el primer Plan Director de la Cooperación catalana 2003-2006 y una de las principales prioridades establecidas por el gobierno de Maragall en materia de cooperación al desarrollo, mencionada en la primera comparecencia parlamentaria sobre este tema (2004). Este centro debería dar cobijo a todas las líneas de trabajo actualmente existentes, así como favorecer la calidad de las propuestas formativas, facilitar la utilización de recursos comunes y dar coherencia y grosor



a las diversas líneas formativas y de investigación iniciadas. La existencia de un centro de referencia, además, facilitaría en gran medida la difusión del conocimiento y experiencias, así como una presencia más fuerte en el escenario académico europeo e internacional. No es un objetivo fácil, teniendo en cuenta la situación de partida, pero es un objetivo indispensable, que inexplicablemente ha caído de la agenda política actual.

No podemos olvidar que el ámbito propio de la universidad es el de la formación y la investigación. En este sentido, convendría tener presente que la educación para el desarrollo, ámbito de trabajo de la cooperación hasta ahora relegado, establece unas prioridades de trabajo educativo (incorporación en el currículum, formación del profesorado elaboración de materiales pedagógicos) también válidas para la formación universitaria, y que este enfoque educativo está totalmente en la línea de las exigencias del EEES y de sus criterios de competencia y calidad educativa, que incorporan la formación en valores.

La formación integral de los estudiantes no debe ser considerada una actividad menor de la CUD; todas las disciplinas son susceptibles de adaptar su contenido para una mejor comprensión de los problemas globales. Los cambios estructurales que son necesarios para la erradicación de la pobreza, no serán posibles con el mero desarrollo de las comunidades más desfavorecidas, sino que tienen que estar acompañados de transformaciones importantes del sistema en nuestra sociedad. Los y las estudiantes universitarios de hoy en día serán los y las protagonistas de estas sociedades futuras. El profesorado es el responsable de que la formación tenga carácter innovador y solidario y de que se investigue en determinadas líneas y en determinados problemas que afectan a la mayoría de la población mundial. Dedicarle esfuerzos desde las universidades, con el apoyo de las ONGD y de las administraciones públicas, es fundamental y debe ser un complemento a los esfuerzos que se están realizando en la educación básica.

En lo referente a la formación especializada, nos encontramos con una oferta muy amplia en la que, a veces, se hace difícil saber quién valida los contenidos. Nos atreveríamos a apuntar que, seguramente, la oferta de postgrados es excesiva y dispersa y que, en un sector tan específico y no prioritario, sería indispensable la cooperación interuniversitaria. Igualmente, la creciente oferta de cursos on-line, a menudo



Aula universitaria. Foto cedida por Enginyeria sense Fronteres.

parece responder más a criterios comerciales de las propias universidades, que a necesidades reales del sector o de los profesionales de los países empobrecidos, para los que muchas veces se diseñan propuestas específicas.

Por lo que respecta a la investigación, sería necesario asegurar fuentes estables de financiación y recursos humanos suficientes. Querríamos destacar, en este sentido, el ejemplo de la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo, creada en 2005, con el apoyo del Ayuntamiento de Madrid e integrada por todas las universidades con sede en la ciudad, además de un instituto universitario. Esta red trabaja en la elaboración de una base de datos sobre los recursos de cooperación de las universidades españolas y, además, dispone de convocatorias para financiar algunas líneas de investigación preestablecidas.

En el ámbito de la asistencia técnica, sería muy primordial dar apoyo a otros actores de la cooperación, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, y contribuir a la evaluación del impacto de los programas y proyectos de cooperación catalana. Ambas líneas de trabajo son importantes, puesto que los diversos actores de la cooperación trabajan de forma demasiado estanca y ésta sería una buena manera de actuar de modo más transversal. Se trataría, sobre todo, de crear y reforzar una cultura de colaboración e intercambio entre los diferentes actores de la cooperación, tal y como también recoge el Código Ético de la Cooperación Universitaria: "las características específicas de la institución universitaria hacen que ésta tenga recursos técnicos y humanos de gran importancia para el impulso de la cooperación al desarrollo. Las universidades tendrán que buscar fórmulas que permitan poner sus conocimientos y capacidades al servicio de las estrategias generales de cooperación, y de las necesidades de los proyectos y programas impulsados por otros agentes sociales". La administración debería favorecerlo, para que ella misma, a nivel autonómico o local, y las diversas ONGD puedan establecer marcos de colaboración con las universidades. También deberían generarse jornadas y espacios de encuentro y de intercambio para visibilizar las iniciativas llevadas a cabo e incentivarlas.

La escasa tradición de evaluación en nuestro país y la necesidad de revertir la situación, deberían permitir estructurar equipos de trabajo interdisciplinarios en los que participaran profesionales conocedores de la metodología de evaluación, especialistas en diversas materias y expertos de diferentes países y/o territorios. La contribución de los expertos universitarios sería muy apreciada en este ámbito. Éste es un servicio fundamental, que todo el mundo reclama, pero que no acaba de dar los pasos necesarios. Convendría que fuera externo a la ACCD y al resto de financiadores (como sucede en la mayoría de administraciones modernas): debería, además, garantizar una metodología de trabajo común, respeto por las instituciones y proyectos evaluados, así como la transparencia en los resultados. Todo ello siguiendo las directrices políticas de la Generalitat y de otras instituciones públicas involucradas en el sector de la cooperación.

Finalmente, sería necesario reforzar el ámbito de la extensión universitaria. Por sus características formativas y por la etapa vital en la que viven las y los estudiantes, los campus universitarios son y deben ser lugares privilegiados para continuar desarrollando y potenciando estas actividades no estrictamente curriculares. Igualmente en la comunidad universitaria conviven muchos entes públicos (personal de la administración y servicios, sindicatos de estudiantes, empresas, etc.) con los cuales llevar a cabo proyectos específicos. A nivel estatal se han realizado encuentros periódicos de intercambio que tal vez convendría hacer aquí en Cataluña.

El escenario de la cooperación universitaria catalana es apasionante y está lleno de contradicciones: lleno de actuaciones e iniciativas, hasta la fecha sin un claro apoyo ni dirección política; con diversidad de ámbitos de acción y de experiencias acumuladas muy ricas, pero sin un posicionamiento claro ni un plan estratégico bien definido; con propuestas innovadoras y basándose en el entusiasmo de muchas personas, pero con recursos limitados y con una falta de coordinación importante. Se está trabajando, a veces, de forma muy aislada y otras, en estrecha colaboración con otros sectores; y se está desempeñando una tarea muy necesaria, pero poco pública y conocida.

En el campo académico, Cataluña destaca a nivel internacional en algunas disciplinas muy relacionadas con la cooperación internacional (sostenibilidad ambiental, por ejemplo) de manera que sería deseable racionalizar los esfuerzos y favorecer el intercambio, primero dentro mismo de las universidades, y después entre las distintas universidades y con las de todo el territorio español.

Poner en común, conocer y evaluar todo lo hecho hasta ahora; definir unas prioridades y líneas de actuación coherentes con el conjunto de las políticas catalanas y con nuestros recursos y capacidades; favorecer sinergias, colaboraciones y complementariedades, tanto dentro del mundo universitario, como con otros actores. De esta forma conseguiremos entre todos que la CUD catalana adquiera un perfil propio.



Ahora es un buen momento, dada la situación especial en la que se encuentran tanto la universidad como la cooperación al desarrollo catalanas; situaciones que les pueden permitir redefinirse. Diferentes actores de la cooperación catalana ya se han manifestado a favor de una cooperación transformadora. Pero es que, al mismo tiempo, tal y como explica Alejandra Boni[8], una universidad orientada al desarrollo humano no puede ser reproductora sino transformadora, entendiendo por transformación "el impulso de cambios sustanciales en las instituciones sociales, en la política y en la economía, con importantes implicaciones para las relaciones entre grupos sociales y clases, y por la manera de crear riqueza, estatus y poder".

Lo que es necesario es una nueva actitud que impregne toda la actuación de las universidades, orientada a incrementar la conciencia crítica y a favorecer la implicación y la movilización de los y las profesionales y de las investigadoras e investigadores del futuro, para que todos juntos construyamos un mundo más justo y solidario. Nos queda camino por recorrer, pero estamos frente un reto apasionante.

[8] BONI, A; *La educación universitaria. ¿Hacia el desarrollo humano?, en Construir la ciudadanía global desde la universidad.* Ingeniería sin Fronteras e Intermón Oxfam. 2006, pàg. 91-107.

¿'Así nos ven' o 'así nos vemos'? Notas sobre la percepción social de las ONGD

Miguel Romero
Coordinador de Estudios y Comunicación de ACSUR-Las Segovias.

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE) ha publicado un folleto titulado *Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD: Así nos ven*[1]. El texto ha sido aprobado formalmente en la Junta de Gobierno, por lo cual, y teniendo en cuenta el carácter ampliamente representativo de la CONGDE, puede considerarse, y de hecho se presenta, como una "opinión oficial" de las ONGD españolas.

La iniciativa es interesante y ha significado, sin duda, un gasto considerable en dinero y en trabajo. Pero aspectos relevantes de la propia metodología empleada y, sobre todo, la mayoría de sus conclusiones, son más que discutibles y, a mi parecer, informan no de lo que la sociedad piensa de las ONGD, sino de la opinión que la CONGDE tiene de sí misma, muy favorable para las ONGD, pero poco fundamentada en datos que permitan atribuirla seriamente a "la sociedad" o a "la ciudadanía".

Puesto que de opiniones se trata, voy a proponer una interpretación alternativa, a partir de los mismos datos que maneja el Informe.

La encuesta.

El Informe se basa en los datos recogidos a partir de una encuesta telefónica realizada a 800 personas mayores de 18 años, en todo el territorio español, sobre un cuestionario muy extenso; resulta problemático creer que el límite de calidad respecto a la duración de las entrevistas en este tipo de encuestas, quince minutos, se haya cumplido en bastantes casos.

El trabajo se complementó con una "investigación cualitativa" basada en las opiniones de cuatro grupos de discusión ("voluntarios/as"; y tres categorías de "no-voluntarios": inactivos, jóvenes y clase media), cuyo carácter representativo de la "sociedad" es bastante discutible, más teniendo en cuenta que el Informe no indica cómo se seleccionaron las personas que participaron en estos grupos. Por otra parte, las opiniones de estos grupos de discusión, se presentan de manera muy sintética, especialmente cuando se recogen opiniones potencialmente polémicas (por ejemplo, la retribución del personal contratado por las ONGD o las relaciones de las ONGD con la publicidad).

El Informe agradece la colaboración del Colegio de Politólogos y Sociólogos y de OCS Global, pero no indica claramente cuál fue su participación en el trabajo. Cabe suponerles la responsabilidad fundamental en cuanto a la selección del cuestionario, el trabajo con los grupos de discusión y la elaboración de conclusiones corresponde a la CONGDE.

La encuesta se realizó en marzo de 2005, fecha próxima al desastre del Tsunami (diciembre 2004). El informe advierte en su introducción respecto a la influencia que la cercanía de tal catástrofe puede haber tenido en las opiniones recogidas, pero luego no parece haberla valorado mucho, puesto que afirma reiteradamente que los resultados de la encuesta expresan la opinión de "la ciudadanía". Por mi parte, dudo mucho de que las "crisis humanitarias" afecten la opinión ciudadana sobre las ONGD, puesto que éstas aparecen ante la sociedad fundamentalmente como "organizaciones humanitarias", cuya función más visible es intervenir en este tipo de crisis. Desde este punto de vista, los datos de la encuesta no me parecen coyunturales.

Una cosa muy distinta es que estos datos sirvan "para conocer realmente cómo se nos percibe socialmente" y, más

[1] La versión en la red se puede consultar en www.congde.org/Docinteres/Informepercepcion.pdf



aún, que puedan concluirse de ellos tesis tan rotundas como: "La ciudadanía cree en las ONGD", eslogan que recorre de principio a fin el Informe. Como trataré de argumentar en este artículo, los datos recogidos sólo pueden considerarse como un material de trabajo interesante para reflexionar sobre la situación del sector. Pero precisamente esto es lo que no hace el Informe, destinado a difundir una imagen autosatisfecha de las ONGD.

Las hipótesis.

El trabajo partió de las siguientes hipótesis principales:

- 1ª. La población valora positivamente la labor que desempeñan las ONGD.
- 2ª. La población conoce las tareas que desarrollan las ONGD.
- 3ª. Alta colaboración económica y baja participación, en valor tiempo, de la ciudadanía en las ONGD.
- 4ª. Creciente difusión de las ONGD a través de los medios de comunicación y publicidad destinada a la población española.
- 5ª. Creciente demanda de la sociedad en cuestiones de transparencia."

Entre estas cinco hipótesis, sólo hay un punto que puede plantear algún problema a las ONGD: la "baja participación" de la ciudadanía en ellas, y aún se matiza "en valor tiempo", lo que invita a suponer que la participación será más amplia en otros valores. Los demás expresan una exultante autoestima que preocupa cuando se conocen por experiencia las dificultades, logros y miserias del trabajo de las ONGD. Para resolver problemas lo primero que debe hacerse es reconocerlos. Sólo algunos aparecen en la encuesta, y sólo una parte de ellos se reconocen de algún modo en el Informe.

Los resultados.

Comentaré, continuación, algunos de los datos que resultaron de la encuesta y las interpretaciones que les acompañan, siguiendo el orden de la misma encuesta:

- A la primera cuestión, *"El trabajo de las ONGD consigue que el nivel de desarrollo aumente en los países del Tercer Mundo",* un 86,04% de las personas encuestadas dice estar "muy de acuerdo" o "bastante de acuerdo". Se trata de una valoración positiva muy general, cuya importancia no conviene exagerar, especialmente teniendo en cuenta que la cuestión está formulada en forma de tesis, a la que no resulta fácil oponerse.

  En cambio, el Informe sobrevalora el resultado obtenido interpretando que *"procede resaltar la percepción que la ciudadanía tiene de las ONGD como un buen instrumento para intentar cubrir necesidades, suplir carencias y reducir las desigualdades establecidas entre los países ricos y los países pobres".* Estas interpretaciones voluntaristas, vinculadas con los deseos de los autores más que con los datos encontrados, abundan en el documento.

Los grupos de discusión abordaron temas más concretos y, en mi opinión, más importantes para buscar soluciones a los problemas de las ONGD, particularmente la necesidad de *"la intervención de otros actores y de los Estados, si se quiere alcanzar un mayor nivel de desarrollo"*. Volveremos sobre este tema más adelante.

- La segunda cuestión se refiere al personal contratado por las ONGD. El 58,75% de las personas encuestadas dicen estar *"muy de acuerdo"* o *"bastante de acuerdo"*, con la contratación de personal remunerado, frente a un 21,86% que está *"nada de acuerdo".*

  Hay aquí un viejo debate que, en mi opinión, ha evolucionado mucho en los últimos diez años. Ahora raras veces se discute sobre si debe haber o no personal remunerado en las ONGD; sólo gente muy mal informada cree que no lo hay (o considera equivocadamente *"personal no remunerado"* a monjas y sacerdotes en *"misiones"*).

  Los debates actuales tienen que ver con dos problemas. Uno de alcance más amplio: los sueldos que recibe el personal de las ONGD; y otro más *"interno"*, el uso y abuso del *"trabajo precario"* en las ONGD, a veces en forma de *"voluntariado"*. El primer tema se planteó en los grupos de discusión (no así el segundo, lo cual llama la atención porque es un tema de preocupación habitual entre la gente que conoce el sector, especialmente la que trabaja o quiere trabajar en él).

  La conclusión de los grupos sobre la remuneración del personal contratado fue que *"debía estar a la altura de los sueldos que se perciben en las empresas privadas o, cuando menos, debía ser un sueldo digno"*. La expresión *"cuando menos"* relaciona dos criterios muy diferentes. Es normal que la gente piense que cualquier trabajador debe cobrar un *"sueldo digno"*. Pero francamente, dudo mucho que "la ciudadanía" esté de acuerdo con que los sueldos del personal directivo de las ONGD esten *"a la altura"* de los que perciben los ejecutivos de las empresas privadas. Creo más bien que, si se supiera que algunos dirigentes de ONGD y otras personas vinculadas a la cooperación al desarrollo (consultores, expertos, etc.) cobran cantidades de ese nivel, como ocurre en bastantes

casos, habría reacciones sociales muy críticas. Pero este tema no figuraba en la encuesta.

> Las personas encuestadas consideran las campañas como principal fuente de financiación.

- *"¿Quién cree que toma la iniciativa para crear una ONGD?"* fue la siguiente pregunta y una de las que obtuvo resultados más sorprendentes. La pregunta admitía hasta dos respuestas y nada menos que el 73,76 % de las personas encuestadas opinaron que son los y las ciudadanas o los y las voluntarias quienes toman esta iniciativa. Los autores del Informe se muestran muy satisfechos de este *"reconocimiento",* cuando más bien deberían estar muy preocupados por el desconocimiento general, máxime teniendo en cuenta que sólo el 4,09% afirman que la iniciativa parte de *"entidades religiosas"*. En realidad, la gran mayoría de las ONGD españolas han sido creadas por "entidades religiosas" y sólo una reducida minoría han sido genuinas iniciativas ciudadanas. Ninguna encuesta puede modificar esta realidad que es uno de los problemas estructurales del sector.

- De los temas que aparecen en relación a las tareas más importantes que desarrollan las ONGD, el Informe señala, con razón, un aspecto crítico: sólo el 1,56% incluye la incidencia política; podría añadirse también que sólo el 4,72% nombra la *"investigación y reflexión"*. La tarea que aparece, de lejos, como la más importante es *"ayuda humanitaria"* (64,26%; la pregunta admitía hasta tres respuestas). ¿Preocupa este asunto a los autores del Informe? Así debería ser, no sólo porque el dato no se corresponde con la realidad del trabajo de las ONGD, dedicado fundamentalmente a los proyectos de cooperación, sino sobre todo porque muestra una imagen social de las ONG basado en su intervención en emergencias. Pero, por el contrario, el Informe valora positivamente este dato, considerando que expresa *"el reconocimiento de las y los ciudadanos a la labor realizada por las ONGD durante el tsunami".* Sólo unas semanas después, esta labor fue objeto de críticas, algunas muy duras, en los medios de comunicación e incluso motivaría debates públicos entre ONGD (respecto a la decisión de Médicos sin Fronteras de suspender la colecta de fondos, porque los recibidos sobrepasaban su "capacidad operativa"; esta decisión, excepcional y ejemplar, fue criticada por Acción Internacional contra el Hambre e Intermón-Oxfam). Así, una vez más, el Informe mira a otro lado cuando se encuentra con un problema y mantiene así el discurso autocomplaciente.

- También hay temas de interés respecto a las vías de financiación. Sobre la financiación privada, la encuesta pedía que se situara por orden de importancia: las campañas de recaudación, las cuotas de socios, las aportaciones de las empresas y la venta de productos. En resumen, las personas encuestadas consideran las campañas como principal fuente de financiación; las aportaciones de empresas y las cuotas de socios quedan a continuación con valoraciones similares, y la mayoría considera que la venta de productos es la menos importante de estas fuentes. El Informe señala que estas opiniones no se corresponden con los datos del directorio del sector del año 2004, que muestran como principal fuente de financiación las cuotas de socios y, en segundo lugar, las donaciones (donde se incluirían las campañas); las aportaciones de empresas y fundaciones sólo supondrían el 6,52%.

  Conviene tener en cuenta que el concepto de "cuotas" que maneja las CONGDE no significa "cuotas de socios"; incluye otras modalidades de aportaciones periódicas, como los apadrinamientos, que son más un donativo periódico, que una relación asociativa. Considerando esto, el contraste entre los datos de la encuesta y los de la CONGDE se debilita. En realidad, el punto de divergencia que me parece más interesante se refiere a las aportaciones de las empresas. Una explicación razonable de por qué la gente considera que tienen más importancia que la real, son los efectos del *marketing* empresarial y de la colaboración con él de muchas de las ONGD más conocidas. Si así fuera, estaríamos ante un dato preocupante sobre las consecuencias de las prácticas de algunas ONGD en la percepción social de todas ellas en su conjunto. Pero ni la encuesta, ni el informe se ocupan de este tema.

- Las personas encuestadas creen mayoritariamente (55,54%) que las ONGD gestionan el mayor volumen de fondos de la cooperación. En segundo lugar figura el Gobierno central, después las empresas y finalmente los gobiernos autonómicos. Efectivamente ésta es una opinión muy habitual y muy desorientadora desde un punto de vista político. El problema no está en que cargue sobre las ONGD más responsabilidades de las que tienen (que es lo que se destaca en el Informe), sino sobre todo en que considera que las administraciones públicas tienen una responsabilidad menor de la que les corresponde. Esta opinión aleja a los ciudadanos de las tareas de presión, control, crítica, etc., sobre la cooperación gubernamental, tareas imprescindibles para mejorar la calidad de la cooperación al desarrollo. Pero este tema tampoco figura en la encuesta.

- La relación entre las ONGD y las empresas es, desde hace largo tiempo, una de las cuestiones más polémicas



dentro de las ONGD. El tratamiento que a este tema da el Informe es, por decirlo de algún modo, muy "partidista". Así, el primer párrafo presenta una imagen angelical del mundo empresarial: *"La responsabilidad social, el respeto ambiental y las contribuciones a causas solidarias, son elementos cada vez más presentes en las prácticas empresariales".*

Tras este párrafo, viene otro destinado a explicar los criterios que, en opinión de los autores del Informe, deben guiar las relaciones ONGD/empresas. Merece la pena citarlo extensamente: *"Atendiendo al Código de Conducta, las ONGD, entre sus características esenciales, destacan una 'voluntad de cambio o de transformación social' dirigida a la lucha contra la pobreza y a la superación de las brechas de la desigualdad, como objetivos últimos. La definida identidad de ambos actores (ONGD/empresas) permite abordar su relación desde la complejidad que lleva implícita. Una relación con múltiples facetas -de la denuncia a la colaboración, pasando por otros ámbitos- en las que la diversidad y pluralidad, tanto en el mundo empresarial como entre las ONGD, requieren un análisis cuidadoso y el establecimiento de criterios orientadores que incluyan unos mínimos de cumplimiento obligado, que permitan fijar los límites de lo que no se debe traspasar si se pretende mantener la identidad y valores solidarios por encima de planteamientos de estricto marketing".*

Así mientras la valoración extremadamente positiva de las prácticas empresariales se expresa con meridiana claridad, los criterios para las relaciones ONGD/empresas se plantean de una manera tan enrevesada que pueden significar cualquier cosa, o nada, y por tanto, pueden avalar cualquier práctica, que es lo sucede con creciente frecuencia.

En estas condiciones, los datos de la encuesta están a la altura de las expectativas que se deducen de estos planteamientos. De este modo, el 78,26% de las personas encuestadas consideran los acuerdos empresas/ONGD *"muy beneficiosos"* o *"bastante beneficiosos"* y, lo que es más importante, cerca del 64% están a favor de que los acuerdos sean para el *"desarrollo de proyectos".* Ante estos datos rotundos, el Informe concluye: *"Constatamos, por tanto, que la búsqueda de alianzas y trabajo conjunto de diverso tipo, entre empresas y ONGD, es valorado positivamente por la ciudadanía al considerar que puede contribuir de forma relevante al desarrollo de los pueblos empobrecidos".*

Constato, por mi parte, que la opinión que el Informe atribuye a *"la ciudadanía"* sobre la supuesta contribución de las alianzas empresas/ONGD *"al desarrollo de los pueblos empobrecidos"*, no aparece por ningún lado en la encuesta, por lo que debe tratarse de un prejuicio que puede ser materia de debate, pero que no cabe atribuir a la investigación en la que quiere basarse.

En todo caso, lo verdaderamente relevante es que no se considere un problema muy serio que *"la ciudadanía"* apoye tan ampliamente el desarrollo de proyectos conjuntos entre empresas y ONGD, es decir, entre entidades cuyos fines fundamentales son el lucro y entidades solidarias que son por definición no lucrativas. Esta mezcla tiene efectos de contaminación similares a los que se producen en los campos sembrados con semillas naturales cuando tienen a su lado cultivos transgénicos (una contaminación que se aprecia ya en el lenguaje, trufado hasta el ridículo por la jerga del mundo de los negocios, en versión original inglesa. Sirva de ejemplo de dicha contaminación, las declaraciones del responsable de captación de recursos -perdón, *fundraising*- de Intermón Oxfam a Canal Solidario, el 14/09/2006: "Pregunta: *Es posible compaginar la captación de fondos de grandes empresas con una actitud combativa de denuncia que proclame que otro reparto de riqueza debe ser posible? ¿No piden las grandes marcas ONG asistencialistas que no denuncien y sólo palien?* Respuesta: *Sí lo es y nosotros desde Intermón Oxfam y Oxfam Internacional así lo hacemos. Es complejo y tienes que tener sistemas de screening ético y de due dillenge claros para asegurar no caer en incoherencias*").

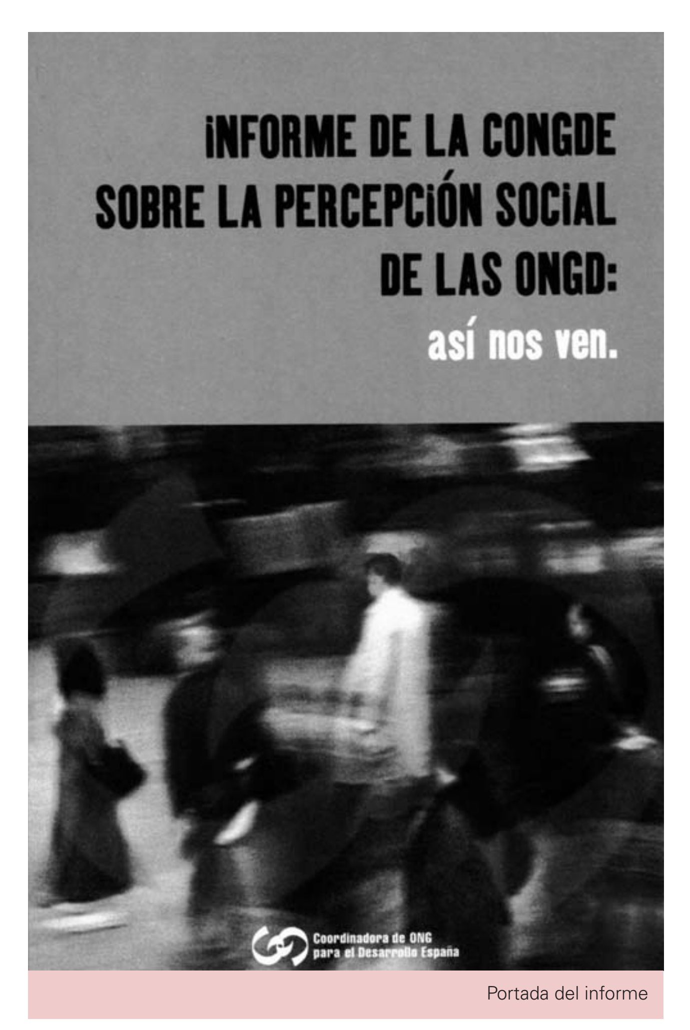
"La ciudadanía" puede no tener conciencia de estos problemas, entre otras cosas porque está habituada a ver propaganda conjunta empresas/ONGD. Pero que un informe de la CONGDE no solo avale, sino enaltezca estas "alianzas", terminará teniendo resultados en sentido contrario a los que ingenuamente se proclaman.

- "*Validar o refutar*" *l*a hipótesis de *"baja participación"* de *"la ciudadanía"* en las ONGD es el objetivo de la siguiente cuestión. Me limitaré a comentar las opiniones de las personas que manifestaron haber colaborado *"el último año"* con las ONGD (42,53% del total). La colaboración ha sido económica puntual en un 51,14%, en calidad de socios/as en un 20,17%; esta vez sí se hace una distinción con los apadrinamientos, aunque la cifra de éstos es sorprendentemente baja (9,95%).

La encuesta no incluye un tema importante: en qué consiste la actividad del socio/a. Efectivamente, la participación asociativa es actualmente muy baja en la población española, en cualquier tipo de actividad: partidos políticos, sindicatos, organizaciones vecinales, etc. No es muy significativo que esto ocurra también en la solidaridad Norte-Sur. En

cambio sí es relevante saber en qué consiste la actividad del sector asociado, porque esto es lo que determina la potencialidad de influencia social de las organizaciones del sector.

Por ejemplo, según el Directorio de la CONGDE del año 2004, el conjunto de las ONGD afiliadas tienen más de 1.500.000 afiliados. La campaña Pobreza Cero, actividad central del sector, que ha contado con recursos muy importantes y en la que participan, además de todas las ONGD de la CONGDE, otras organizaciones sociales, consiguió después de un año de trabajo 200.000 firmas de apoyo. En la web de la campaña se recibieron unas 20.000 adhesiones. Estos datos muestran una muy extendida pasividad no ya entre "la ciudadanía", sino entre los socios/as de las ONGD. Es una lástima que la encuesta no se haya ocupado de este tema, mucho más interesante en mi opinión que la prolija interpretación de los datos sobre formas de colaboración por tramos de edad o expectativas futuras de colaboración con ONGD entre los encuestados/as.



Portada del informe

El Informe deja sin respuesta una cuestión fundamental: qué papel cumplen las ONGD en la formación de la "opinión pública" sobre los temas que les competen.

- El apartado sobre *"La relación de las ONGD con la publicidad y los medios de comunicación"* me interesó especialmente, por la importancia en sí mismo y por razones de oficio. El interés bajó mucho al comprobar que el título no se correspondía con el contenido. En realidad, la encuesta sólo se refiere a las relaciones de las ONGD con la publicidad. Sin duda, la elección es muy significativa. Por poner un solo ejemplo, parece descartarse que *"la ciudadanía"* haya recibido *"información"* sobre las ONGD por los medios de comunicación por vías distintas a la publicidad.

Con este enfoque, es obvio que "la ciudadanía" considere la TV como el medio fundamental.

Pero el Informe no plantea el problema de que no es así como se conoce a las ONGD, sino sólo a las ONGD que hacen publicidad en TV, lo cual proporciona una imagen completamente sesgada del sector. Por otra parte, el Informe no permite conocer qué piensa "la ciudadanía" de esta publicidad, o al menos, qué recuerda de ella. En realidad, los datos sobre conocimiento de ONGD dan resultados contradictorios, en algún caso, con la prioridad por la publicidad en TV; no se entiende que la organización que hace más publicidad, Intervida, sólo sea conocida por menos del cinco por ciento de la muestra.

En cualquier caso, el Informe deja sin respuesta una cuestión fundamental: qué papel cumplen las ONGD en la formación de la *"opinión pública"* sobre los temas que les competen.

Como señalamos al comienzo de este artículo, el Informe incluye entre las cuatro hipótesis que orientaron la encuesta las opiniones sobre la *"transparencia"* en las ONGD. Los datos que aparecen en este punto son muy negativos: el 40,82% de las personas encuestadas (en esta ocasión, el Informe no habla de *"la ciudadanía"*) considera que la información que dan las ONGD sobre los fondos que emplean no es transparente y el 30,19% opina que sí lo es. Pese a ello, el Informe llega a conclusiones tranquilizadoras, aunque poco fundamentadas: *"aunque de esta respuesta no deba necesariamente deducirse que los/as encuestados/as piensen que las ONGD no están haciendo un uso correcto de los fondos, sí se apunta la necesidad de mejorar los sistemas de información y*



rendición de cuentas". El documento considera, además, que este proceso está ya en marcha y pone como ejemplo lo que llama *"grado de implantación de instrumentos de calidad en las ONGD"*. Resulta que el más utilizado es la Fundación Lealtad. Dejaremos para otra ocasión analizar la *"calidad"* que ofrece esta Fundación.

Una oportunidad perdida.

- *"La ciudadanía cree en las ONGD". "La ciudadanía está dispuesta a colaborar de manera continuada con las ONGD". "La ciudadanía manifiesta que las ONGD hacen un uso correcto de los recursos económicos que manejan, pero les gustaría que tuvieran mayor grado de transparencia". "La ciudadanía responde de una manera masiva, con los medios e instrumentos que se le facilitan, a las peticiones de ayuda de las ONGD". "La población encuestada considera beneficiosa la relación con las empresas, máxime si ésta se orienta a apoyar proyectos e incluso para contribuir al sostenimiento financiero de la organización",* etc., etc.

- Las conclusiones del Informe se presentan con un eufemismo retórico: *"hemos decidido apuntar someramente algunas 'señales' que se derivan de la investigación realizada, no queriendo plantear conclusiones cerradas sino abiertas a la reflexión y al debate".* Pero basta leer el texto, que publicamos como anexo, para comprobar que en el fondo y en la forma se trata de conclusiones en el pleno sentido de la palabra, conclusiones que eluden cualquier problema significativo que afecte al trabajo de las ONGD, salvo la *"escasa incidencia de las nuevas tecnologías de la comunicación"*.

  Así, un documento que podría haber servido como fuente de reflexión, debate y, también, autocrítica de las ONGD - tres actividades imprescindibles en cualquier organización social sana-, termina convirtiéndose en un texto de propaganda. Lástima de oportunidad perdida.

Anexo.

"Apuntes para la reflexión y el debate"
(Capítulo final del informe de la CONGDE)

Como se ha constatado, el informe presenta datos contrastados entre la opinión que reflejan las personas encuestadas y consultadas en los grupos de trabajo, y la realidad del sector que muestra Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004; datos que confirman, datos que cuestionan y datos que apuntan nuevos retos para las ONGD de la Coordinadora, tanto como institución individualizada como parte de un sector.

Es por ello por lo que hemos decidido apuntar someramente algunas 'señales' que se derivan de la investigación realizada, no queriendo plantear conclusiones cerradas sino abiertas a la reflexión y el debate.

1. *La ciudadanía cree en las ONGD. Más del 85% de la población encuestada confía en su trabajo al afirmar que ayuda a elevar el nivel de desarrollo de los países empobrecidos y consigue mejorar las condiciones de vida de las personas a quienes se dirigen sus proyectos.*

2. *La ciudadanía está dispuesta a colaborar de manera continuada con las ONGD. El 42,53% de la población encuestada manifiesta que ha colaborado mediante su aportación económica durante el 2004.*

3. *La ciudadanía manifiesta que las ONGD hacen un uso correcto de los recursos económicos que manejan, pero le gustaría que tuvieran mayor grado de transparencia. Eso indica que aunque las ONGD poseen instrumentos de control y calidad para promover la mejora en la gestión, estos no son suficientemente conocidos por la opinión pública.*

4. *Las personas encuestadas conocen los principales sectores en los que intervienen las ONGD: la salud y la educación. Sin embargo, existe confusión al identificar sus actividades de trabajo. Las personas que han respondido al cuestionario consideran que la ayuda humanitaria es la principal actividad de las ONGD, muy por delante de las acciones y proyectos de desarrollo que son las modalidades de actuación a las que las ONGD destinan mayores recursos.*

5. *La contratación de personal en las ONGD es una práctica desconocida para una parte importante de las personas encuestadas (el 52,3% optó por "ns/nc" o "no contratan"). No obstante, casi el 60% por ciento, independientemente de si conoce o no que el sector dispone de personal contratado, ha manifestado su conformidad con la necesidad de contratar profesionales remunerados/as.*

6. *La ciudadanía responde de manera masiva, con los medios e instrumentos que se le facilitan, a las peticiones de ayuda de las ONGD aunque, en muchos casos, no se replanteen una participación más activa. La gran mayoría de la población encuestada piensa que sólo se puede colaborar económicamente con las organizaciones.*

7. *La ciudadanía desconoce que la mayor parte de los fondos públicos destinados a la cooperación (el 72%) se canalizan por vías oficiales y atribuye a las ONGD la mayor parte de responsabilidad en la gestión de los fondos de ayuda al desarrollo aunque, en realidad, sólo gestionan un poco más de la cuarta parte de los recursos.*

8. *Existe un gran desconocimiento acerca de cómo se financian las ONGD. Los Organismos Internacionales y la Unión Europea se nombran como las principales fuentes de financiación pública de las ONGD. Sin embargo, el Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004, señala que más de la mitad de los fondos públicos (55%) gestionados por las ONGD provienen de la Cooperación Descentralizada (comunidades autónomas, ayuntamientos y otras entidades locales) y un 23% del Gobierno Central.*

9. *La población encuestada asigna a los Organismos Públicos, principalmente al Gobierno Central, la responsabilidad de financiar a las ONGD y conceden a la financiación privada un carácter complementario. Aparece así la demanda de que las diferentes administraciones públicas tengan mayor protagonismo en la financiación de las organizaciones.*

10. *Existe un alto desconocimiento sobre los fondos que el Gobierno destina a la Cooperación al Desarrollo. Sólo un 65% de las personas encuestadas afirma conocer que el Gobierno destina una parte de los Presupuestos del Estado al desarrollo de los países empobrecidos. De entre ellas, más de la mitad desconoce la cantidad exacta y un 20% cree que el Gobierno destina ya el 0,7% a la Ayuda Oficial al Desarrollo.*

11. *La población encuestada considera beneficiosa la relación de las ONGD con las empresas, principalmente si ésta se orienta a apoyar proyectos e incluso para contribuir al sostenimiento financiero de la organización.*

12. *El soporte mediático que aporta mayor visibilidad a las ONGD es la televisión, en muchísima mayor medida que el recuerdo que pueda extraerse de otros medios de comunicación (radio o prensa escrita). Tres de cada cuatro personas encuestadas afirman que han visto publicidad de ONGD en el último año, principalmente a través de la televisión. De las 27 organizaciones nombradas de manera espontánea por la población encuestada, al menos 18 emitieron algún tipo de anuncio publicitario en televisión durante el 2004. De estas 18 ONGD, 14 aparecen entre las 15 primeras nombradas y las 8 primeras forman parte de la Coordinadora de ONGD.*

13. *Se muestra una escasa incidencia de las nuevas tecnologías de comunicación utilizadas por las ONGD para dar a conocer a la ciudadanía sus actividades y su identidad. Únicamente el 4,86% de la población declara que el medio utilizado es Internet. En cuanto a los folletos, método tradicional de publicidad y propaganda comúnmente considerado como propio de las organizaciones, un 10,95% de la población encuestada lo reconoce como tal. Aún más modesto es el 1,97% que afirma haber tenido conocimiento de las ONGD, a través de sus exposiciones y actividades realizadas.*

Campaña *No te comas el mundo.*

Ferran García
Área de Incidencia Política de Veterinarios sin Fronteras.

El último informe de la FAO (octubre 2006) sobre el hambre y la desnutrición en el mundo, pone de manifiesto que el número de personas afectadas por esta vergonzosa situación ha aumentado en los últimos años, mientras que, por otro lado, los Objetivos del Milenio plantean reducirla a la mitad. Tres de cada cuatro personas pobres viven en el mundo rural y la mayoría de ellas son campesinas.

Para entender porqué hay hambre, subnutrición o pobreza debemos situar el foco de atención en el campo; en la cadena agroalimentaria, es decir, en el mundo rural. Es necesario entender cómo funciona el modelo agroalimentario actual y qué implicaciones sociales y ambientales tiene, a fin de elaborar propuestas alternativas. La parte más visible del árbol de problemas (el tronco, las ramas, las hojas y el fruto) de la desigualdad Norte-Sur la vemos todos, pero ¿qué ocurre con las raíces? ¿Dónde están? ¿De qué se nutren?

Peter Rosset, en el su libro Doce mitos del hambre, nos dice que la causa principal del hambre y la pobreza radica en la concentración antidemocrática del poder sobre los recursos económicos. Así de fácil. Así de difícil.

Soberanía Alimentaria, SA.

La receta actual que han implantado los gobiernos en la lucha contra el hambre, tal como se puso de manifiesto en la última reunión del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO, es el libre comercio agroalimentario, la eliminación de subvenciones y ayudas a la agricultura, la permeabilización hasta donde sea posible de las fronteras comerciales, el productivismo agroganadero, los incentivos a la inversión extranjera y el valor inestimable de las grandes empresas transnacionales, como gasolina del motor del desarrollo de las regiones pobres. Sin embargo, las soluciones, si analizamos los datos, parece ser que no funcionan para el árbol de problemas. Y es que resulta que, precisamente estos elementos (las supuestas 'soluciones') ya fueron identificadas como raíces del problema hace 10 años por una parte de la sociedad civil. El paradigma alternativo que surgió en torno a esta concepción se llamó Soberanía Alimentaria (SA).

La SA es una propuesta política, un objetivo y una herramienta al mismo tiempo. Una especie de maletín conceptual e ideológico que se puede y se debe transformar en un conjunto de elementos normativos adaptados a cada estado o región. Un andamio ideológico que es el que permite asegurar que el derecho a la alimentación será efectivo y permanente. La mejor manera de afianzar tal derecho, apuntan los defensores de la SA, es desplegar efectivamente su concepto. Pero no sólo tiene este objetivo y efecto esperado; de hecho, la SA atraviesa como una filigrana todo el tejido social y económico de la cadena agroalimentaria, tanto de las regiones pobres como de las que no lo son. Un discurso compartido en el que los conceptos Norte y Sur se difuminan. Un concepto común que pone en red a un perfil de productores (los familiares, los de pequeña y mediana escala, los más castigados y excluidos por el modelo capitalista alimentario actual) que están siendo exterminados por el actual modelo agroalimentario, estén donde estén.

El concepto de SA rompe algunos mitos que hablan de regiones o países pobres frente a regiones y países ricos. Se refiere a modelos agroalimentarios; a causas sistémicas; a los pilares que provocan la migración rural-urbana y la desaparición de un mundo vivo y diverso, el mundo rural; y por último, señala a los principales responsables de estos hechos. El concepto teórico de la SA equivaldría a una especie de tijeras de podar que nos limpian el paisaje para mostrarnos el corazón del bosque.



Pero, ¿qué es la SA?

Más que la definición formal[1], lo interesante es el contenido del concepto. Tradicionalmente, la SA se ha estructurado en cuatro apartados que enlazan toda la cadena agroalimentaria: el acceso a los recursos productivos, el modelo de producción de alimentos, el modelo de comercio/distribución de alimentos (que incluye el comercio local e internacional) y el modelo de consumo alimentario.

> La Soberanía Alimentaria es una propuesta política, un objetivo y una herramienta al mismo tiempo.

Principalmente la SA busca:

- Priorizar la producción agrícola local para alimentar a los pueblos localmente.
- El derecho a la alimentación: el acceso de los productores de pequeña escala, pastores, pescadores artesanales y personas sin tierra, a agua, tierra, semillas, razas de animales y crédito.
- El derecho de los productores de pequeña escala a producir alimentos y el reconocimiento de los Derechos de los Productores.
- El derecho de los consumidores a decidir qué consumen, cómo y quién produce.
- El derecho de los países a protegerse de importaciones agrícolas y de alimentos con tasas por debajo de su valor.
- La necesidad de que los precios agrícolas estén vinculados a los costes producción y de frenar todas las formas de *dumping.* La participación de la población en la toma de decisiones sobre política agrícola.
- El reconocimiento de los derechos de las mujeres productoras que juegan un papel fundamental en la producción agrícola en general y en la de alimentos en particular.
- La agroecología no es sólo una forma de producir alimentos, sino también de lograr los medios de vida sostenibles, paisajes vivos e integridad ambiental.

Se da una confusión habitual entre el concepto de Soberanía Alimentaria y el de Seguridad Alimentaria. Bajo el prisma de SA, la seguridad alimentaria es un “estado” deseable, un objetivo, pero el medio para conseguirla de forma real y sostenible es la SA. La SA es un prerrequisito para la seguridad alimentaria.

En definitiva, la SA es un paradigma que afecta a los campesinos, pero también al resto de la sociedad y sectores económicos. Es una propuesta para hacer frente a la vergonzosa situación de hambre y subnutrición de más de 800 millones de personas en el mundo, pero también una invitación para las regiones que, no estando en tal lamentable estado, sí cuentan con numerosos problemas sociales y ambientales.

En palabras de Henry, de Vía Campesina, pronunciadas en Roma en la sede de la FAO hace unas semanas, “la inmensa mayoría de las regiones con hambre tienen suficiente capacidad para alimentarse. Los mismos afectados por el hambre son, en general, campesinos con capacidad para producir alimentos. Nosotros (los pequeños campesinos, pescadores artesanales o pastores) podemos alimentar al mundo. Podemos llenar nuestros mercados locales de alimentos diversos, sanos, nutritivos, culturalmente apropiados y obtenidos con producciones sostenibles. Dejad que lo hagamos. Permitid que nos alimentemos. Llegó la hora de la Soberanía Alimentaria”. El libre mercado desregulado no puede conseguir nada de esto. ¿Quién nos alimentará? ¿El agronegocio en un marco de libre mercado mundial? ¿O las explotaciones familiares sostenibles, diversas, en un entorno político adecuado?

Hay un par de conceptos clave en la SA. Uno es el de “local”: producciones locales, empresas locales, circuitos de comercialización locales, mercados locales, etc. El otro es, sin duda, el de “diversidad”. La esencia de la sostenibilidad ambiental aplicada a la producción de alimentos es el uso de la biodiversidad, seguramente lo que mejor define de forma técnica el modelo agroecológico que defiende la SA. Biodiversidad y soberanía alimentaria van íntimamente unidas. Los “mono” (monocultivos, monomercados, monoproducciones, etc.) encajan bien en el modelo neoliberal, pero son difícilmente aplicables a la SA. Defender la biodiversidad es defender la SA.

Un de los símbolos actuales de pérdida de biodiversidad y de control corporativo en la alimentación (en concreto de los recursos productivos, y más concretamente de las semillas) son los cultivos modificados genéticamente. En realidad tienen un alto valor simbólico, pero a nivel real no son nada más que otra epidemia del modelo productivo neoliberal que denuncian los partidarios de la SA como causantes del desastre social y ambiental (aplicado al sector rural) que nos circunda. Se trata de una agricultura productivista, selectiva, orientada a la exportación, de control corporativo, que expulsa técnica y políticamente a los campesinos y a la ciudadanía en general de la cadena agroalimentaria y los debilita enormemente.

[1] En www.fian.org encontraréis información extensa sobre el concepto.

Cada vez con más persistencia, caminamos hacia una alimentación corporativa, transnacional y controlada por un puñado de empresas en cada peldaño de la cadena.

La SA pretende justamente lo contrario: empoderar, técnicamente y políticamente. En definitiva, y volviendo a lo que nos decía Peter Rosset, pretende desconcentrar y democratizar el poder sobre los recursos económicos. Los OGM aplicados a la agricultura concentran y monopolizan el poder sobre una cosa tan extraordinariamente importante como las semillas, que son la vida misma.

La campaña *No te comas el mundo.*

Un día vamos a comer a un restaurante cualquiera de Cataluña: ensalada, arroz, pollo, salmón, fruta, yogur, café. Muchos de estos alimentos, en un alto grado de probabilidades, serán 'transnacionales', expresión máxima del modelo capitalista neoliberal actual aplicada a la alimentación; o, dicho de otro modo, la forma en que el neoliberalismo entra en casa.

Un buen ejemplo de ello es el yogur: fabricado por una empresa francesa, con leche portuguesa y leche en polvo polaca, las vacas de las cuales han comido soja argentina, cereal brasileño, semillas de algodón africano, hijas además de un magnífico toro canadiense. El yogur que compro en el supermercado, es en realidad un caleidoscopio formado por muchos fragmentos de las diferentes regiones del planeta, que actúan de forma coordinada al servicio de la empresa madre, para obtener el alimento final. Es un yogur transnacional. Buena parte de los alimentos que consumimos en nuestra casa tienen su origen mucho más allá de nuestras fronteras y siguen el esquema descrito.

El flujo alimentario, la intensidad y complejidad de la red alimentaria global, sólo ha crecido en los últimos años. Cada vez más, nuestra dieta alimentaria está formada por productos de importación, por productos "industrializados"; con mayor grado de manipulación y "elaboración"; conectados coordinadamente entre los diferentes actores de la cadena agroalimentaria. Y cada vez con más persistencia, caminamos hacia una alimentación corporativa, transnacional y controlada por un puñado de empresas en cada peldaño de la cadena. La concentración en el sector de las semillas, la genética animal en la producción de ciertos alimentos industriales o la distribución alimentaria de las empresas de "supermercados", prácticamente han alcanzado su techo.

Consumimos alimentos que vienen de la otra punta del mundo, pero sabemos muy poco de los efectos que generan en las sociedades y en el medio ambiente de esos países. De hecho, la potenciación del comercio internacional, el incremento de la inversión extranjera, el uso de los recursos naturales para volcarlos en el mercado internacional, son ingredientes harto conocidos del recetario neoliberal, que promete una mejora de las condiciones de vida de los habitantes de estas zonas. Organismos multilaterales, gobiernos de todo el mundo, institutos y academias, entre otros, promueven el mercado internacional de alimentos como un buen paradigma de desarrollo rural.

La Campaña.

Este es el marco y los elementos que, puestos los unos al lado de los otros y sobre la mesa, hicieron que nos diéramos cuenta de la necesidad de aportar elementos, acciones y dinámicas que orbitaran en otro sentido.

La campaña *No te Comas el Mundo* nació de la complicidad ideológica, de acción y de procedimientos entorno al comercio internacional de alimentos y sus implicaciones sociales y ambientales, de cuatro organizaciones. Cada una de ellas se acerca al tema desde una óptica diferente, aportando al resultado final una visión transversal y completa. Ecologistas en Acción,



Logo de la campaña



desde el ámbito medioambiental, analizan las implicaciones de las producciones de los monocultivos agroexportadores y los impactos ambientales de los alimentos quilométricos (transporte, *packaging,* etc.). El Observatorio de la Deuda en la Globalización, desde uno de sus ejes, la deuda ecológica, elegida como prisma para denunciar y acercar al causante más directo los efectos ambientales. Un concepto de deuda que implica una responsabilidad inequívoca y directa de los países llamados del Norte (importadores de estos alimentos) frente a los del Sur (productores de los mismos), así como su visión sobre la trama comercial internacional y el funcionamiento de las empresas transnacionales. Veterinarios sin Fronteras, incidiendo en la pérdida de soberanía alimentaria y los efectos sociales sobre el mundo rural productor. Y finalmente, la Xarxa de Consum Solidari (Red de Consumo Solidario), clarificando las implicaciones del modelo de consumo de alimentos y sus principales empresas de distribución.

La Campaña comenzó a funcionar el año 2005, con el objetivo de hacer incidencia política sobre los impactos de los monocultivos exportadores de alimentos (el concepto monocultivo siempre va asociado al hecho de querer producir una gran cantidad de un solo producto agroalimentario, de características similares, con destino a mercados no locales).

Dividimos la estrategia en tres grandes bloques:

- El análisis de los principales mecanismos que intervienen, los principales actores implicados y las consecuencias socioambientales generadas. Aquí se analizaron casos paradigmáticos del modelo agroexportador para dilucidar el alcance principal del problema. El salmón en Chile, las flores en Colombia, la soja en Argentina, la perca en Tanzania o la palma en Colombia, fueron estudios-caso analizados profundamente para la Campaña.
- Difundir las principales conclusiones del análisis con miras a la sensibilización. Una vez entendidos los mecanismos y actores principales, se diseñaron elementos de sensibilización y educación popular dirigidos a públicos muy diversos con el objetivo de generar conciencia de la finalidad de la Campaña. Cine-foros, talleres, jornadas, fichas didácticas, dossiers, estudios en profundidad, webgrafía y bibliografía, entre otros, buscaron este fin. El público-objetivo era diferente en función del estado de "madurez" de la Campaña: entidades y colectivos ya concienciados en la temática, pero que no habían incorporado este eje de trabajo en su día a día; colectivos muy alejados del ámbito de la cooperación o el desarrollo, como pueden ser los estudiantes de nutrición y dietética humana (con los que se programaron un conjunto de seis clases formativas); o la organización del preestreno estatal del documental *La pesadilla de Darwin,* incidiendo sobre público habitualmente alejado de la cooperación.
- El tercer bloque consistió en el *lobby* directo y el *advocacy.* Es decir, en intentar promover cambios legislativos para modificar el marco socioeconómico que favorece los monocultivos exportadores y para caminar hacia el reconocimiento, respeto y promoción de la soberanía alimentaria de los países.

El concepto de soberanía alimentaria se ha enraizado y comienza a crecer y ramificarse entre las entidades y colectivos vinculados, de una u otra forma, a la cooperación. Pero también es un concepto transversal que está impregnando diversas luchas locales, en países del "Norte", de colectivos de productores, consumidores o ambientalistas. El vínculo entre el concepto de SA y la generación de una Deuda Ecológica, como herramienta pedagógica y reivindicativa de impactos ambientales asociados a la pérdida de SA, ha supuesto una innovación muy bien recibida entre las entidades y personas a las que ha llegado la Campaña y con las que hemos podido retroalimentarnos a partir de sus impresiones. Los ejemplos clarificadores y los materiales rigurosos con diferente nivel de profundización según el destinatario, reciben también buena nota.

Evidentemente, también hay puntos a mejorar. La denuncia es clara, pero posiblemente el punto que crea más decepción se refiere a las alternativas y a aquello de "y yo, ¿qué puedo hacer?" La complejidad del problema que se denuncia comporta que a la campaña No te comas el Mundo, le sea difícil ofrecer alternativas posibilistas, sin limitarse a pedacitos que se cuelan por los huecos del sistema actual, pero que no logran un cambio de raíz. En realidad proclama y demanda un cambio profundo de modelo socioeconómico. La multiplicidad de factores que determinan las causas condiciona la pluralidad de propuestas alternativas, lo cual a menudo crea la sensación de que es imposible conseguirlas. Seguramente, es necesario ser más creativo y persistente en la difusión de alternativas y concentrarse en dar la visión clara de que son realizables y reales, que existen casos donde funcionan y que los cambios profundos, en el modelo de consumo y el marco socioeconómico local, regional y multi-regional son perfectamente posibles.

Consideraciones finales.

La pobreza y el hambre en el mundo son básicamente rurales: el 75% afecta a campesinos, pescadores o pastores. Si se quiere entender y cambiar la situación de pobreza y de

hambre de los países del "Sur" deberemos, necesariamente, abordar el tema de la alimentación y de las producciones agroalimentarias.

Los efectos dramáticos que observamos en estos países a menudo tienen una causa muy alejada de ellos, por ejemplo en regiones como la nuestra. Variar el foco e iluminar los principales actores implicados, tanto del ámbito catalán como español o europeo, se vuelve completamente necesario para redirigir este genocidio.

En realidad, la principal raíz de este problema la encontramos mezclada con la tierra del actual modelo neoliberal que se aplica a la alimentación. De este modelo se nutren y alimentan el hambre y la pobreza. Tenemos que denunciar sus mecanismos y a sus actores.

Una vez entendido que el modelo actual es el responsable, y por lo tanto que el problema es político, debe deshacerse otro mito: la división Norte-Sur. El modelo agroalimentario neoliberal impacta con la misma lluvia torrencial tanto en Colombia como en Cataluña. Las evidentes diferencias de contexto y realidades hacen que los efectos finales sean diferentes, pero las fuerzas del modelo son las mismas: la desaparición de la agricultura y ganadería familiar, las agresiones ambientales, la pérdida de diversidad biológica y alimentaria, la concentración empresarial, el control privado de los recursos naturales, la deformación de las reglas del supuesto "mercado libre", la alimentación industrializada, la pérdida de economías locales y muchos otros elementos. Pretende romper una serie de mitos y rutinas establecidas en nuestro funcionamiento diario, incluso el de muchas ONG.

La Campaña quiere mostrar todos estos elementos a través de la historia de algunos de los alimentos que consumimos habitualmente en nuestras mesas. Es una excusa y una herramienta para denunciar un paisaje más amplio.

La incidencia política de las ONGD catalanas: situación y retos de futuro.

Imma Guixé
Responsable de Programa.
Intermón Oxfam Etiopía.

Introducción.

A lo largo de los últimos años, las ONGD se han convertido en importantes actores en muchos países. A medida que han ido ganando experiencia y credibilidad, también se ha producido un proceso de crecimiento, hecho que ha comportado reconocer que las políticas nacionales e internacionales, así como las fuerzas de los mercados, a menudo han perjudicado los esfuerzos de desarrollo sostenible en los países del Sur y han limitado la capacidad de las personas de participar en la toma de decisiones públicas y privadas que afectan directamente a sus vidas. Las ONGD, conocedoras de la situación de las personas más pobres y desfavorecidas de cada sociedad, han movilizado, articulado y representado los intereses y preocupaciones de estos colectivos en los diversos niveles de toma de decisiones: locales, nacionales e internacionales.

Este incipiente trabajo de incidencia política se ha percibido como una parte relevante del rol que las ONGD juegan como sociedad civil. A pesar de ello, éste no se ha visto exento de duras críticas, basadas en el famoso *"¿quién eres tú, ONGD?",* empleado en el marco de las diversas conferencias internacionales de la OMC.

Ahora bien, ¿qué entendemos por incidencia política? El concepto proviene del término anglosajón *advocacy*, vocablo que ya de por sí es confuso para la mayoría de personas de habla inglesa. Los conceptos *advocacy* y *lobby*, se han empleado indistintamente, a pesar de que éste último se refiere a un ámbito más reducido de la influencia en los procesos políticos formales, como por ejemplo, la persuasión a parlamentarios en la elaboración de una ley. Otros temas que se confunden con advocacy son la educación para el desarrollo, que pretende crear conciencia, y las campañas centradas en movilizar la opinión pública y generar presión social alrededor de un tema determinado. El término *advocacy* es un concepto más amplio que puede incluir tanto lobby, como educación para el desarrollo y campañas, de forma que, articuladas estratégicamente, impliquen cambios en las relaciones de poder a cualquier nivel.

Durante los últimos años se ha hecho evidente que es inútil diferenciar entre ONGD operacionales y de incidencia política, como a menudo han hecho el Banco Mundial, gobiernos y otros actores privados. Se trata de una falsa dicotomía, puesto que todas las ONGD buscan generar cambios en las sociedades en las que actúan y por lo tanto, quieran o no, lo reconozcan o no, están haciendo un trabajo político. Tal y como mencionaban los autores Lisa Jordan y Peter van Tuijl, hasta la más pequeña acción comunitaria de una ONG puede llegar a afectar las relaciones de poder local y, en consecuencia, ser susceptible de ser considerada incidencia política.

Por otro lado, la reciente incorporación de un enfoque de derechos en el trabajo de desarrollo de las ONGD, ha permitido implementar nuevos modelos de trabajo que tienen en cuenta las causas y no sólo las consecuencias de la pobreza y la injusticia. El enfoque de derechos ha permitido hacer una labor de incidencia política más directa y eficiente, basada en parámetros reconocidos internacionalmente, como son los derechos humanos, al tiempo que las ONG de derechos humanos y de desarrollo, afirmaban la necesidad de un trabajo conjunto, hasta ahora poco reconocido.

¿Cuál es la realidad de la incidencia en Cataluña?

Durante los años 2004 y 2005, el centro de investigación Observatorio del Tercer Sector llevó a cabo una investigación sobre el trabajo de incidencia política de las organizaciones no lucrativas (ONL)[1], que incluía a las ONGD. Con es-

[1] La investigación completa se puede consultar en: http://www.tercer-ector.org/php/general.php?seccio=sc_pubs_amp&idioma=Ct&id=6



ta finalidad se realizó una encuesta electrónica a la que respondieron 262 entidades, la mayoría de las cuales con sede social en Cataluña. El trabajo de campo se completó con entrevistas a personas y organizaciones clave del sector.

Un 85% de las entidades están de acuerdo en que la incidencia política es una tarea fundamental para el sector.

De los resultados de la encuesta se desprenden datos muy interesantes que permiten entender mejor la realidad de las diferentes entidades en materia de incidencia política. Uno de los primeros resultados es que un 85% de las entidades están de acuerdo en que la incidencia política es una tarea fundamental para el sector, si bien el porcentaje se reduce al 56% cuando la pregunta se refiere a la importancia de la incidencia política en relación con las prioridades de la propia entidad. Principalmente, las ONGD que manejan un volumen económico más elevado son las que otorgan mayor importancia a las tareas de incidencia.

Si bien en el discurso de la mayoría de nuestras organizaciones el trabajo de incidencia política es un aspecto relevante, en la práctica son pocas ONGD las que llevan a cabo este tipo de actividades. En concreto, sólo una cuarta parte de las organizaciones que participaron en el estudio (26%) reconoció realizar incidencia política con cierta regularidad, mientras un 30% reconoció no haber realizado nunca este tipo de actividades, o únicamente haberlas llevado a cabo de forma muy puntual. Son precisamente las entidades de cooperación las que realizan este tipo de acciones con más regularidad, a diferencia de otras entidades, como por ejemplo las culturales.

¿Cómo llevan a cabo la incidencia política nuestras organizaciones? En primer lugar, debemos decir que la mayor parte de la incidencia política en nuestro país se realiza de forma colectiva. En concreto la mayoría de entidades prefieren realizar actividades de incidencia política a través de organizaciones permanentes de segundo orden, como coordinadoras o federaciones (52%), o temporales como coaliciones o plataformas (42%).

Gráfico 1:
Incidencia es una tarea fundamental para el tercer sector

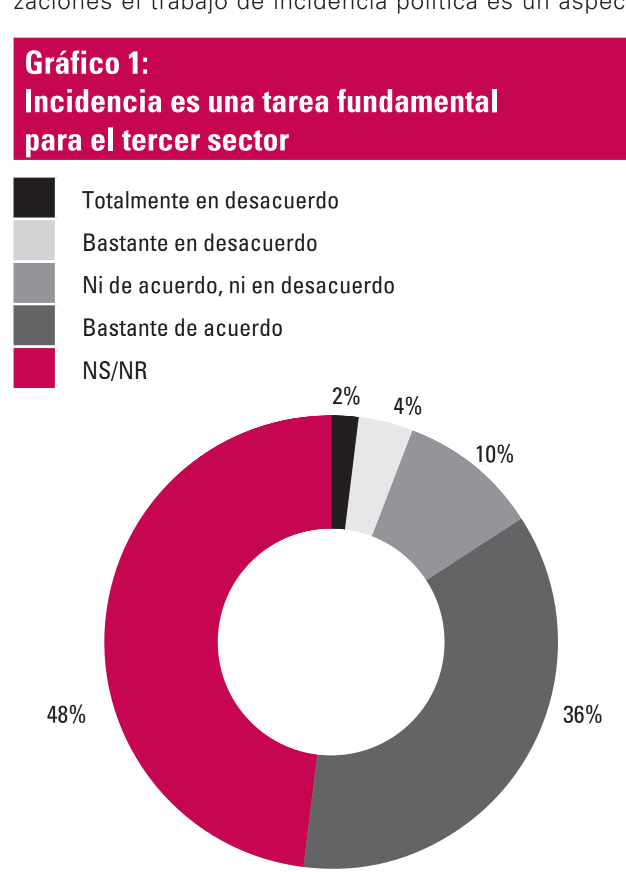
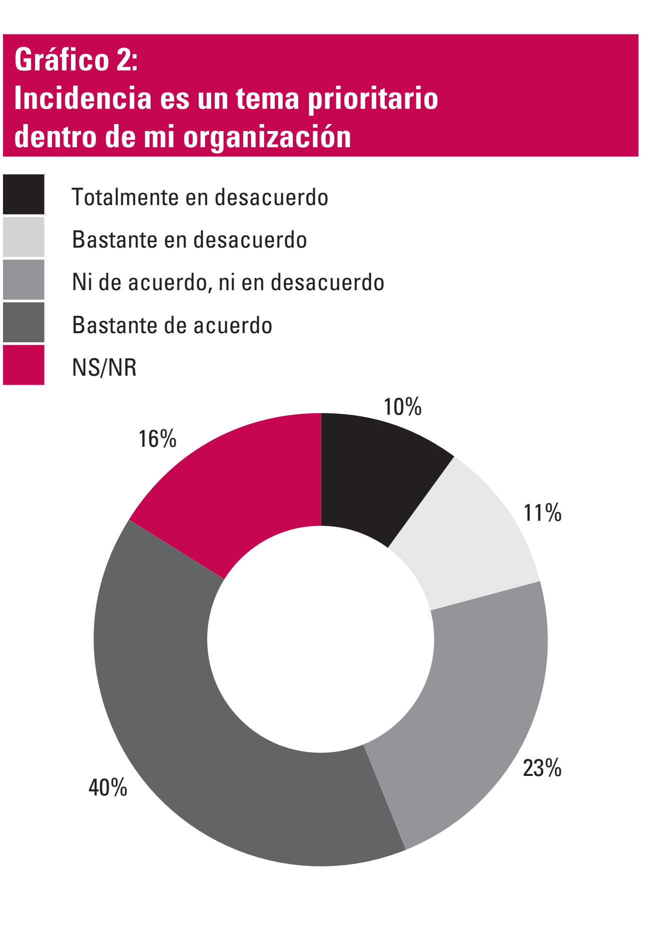


Gráfico 2:
Incidencia es un tema prioritario dentro de mi organización



> **Sólo un 20% de las entidades dispone de personal remunerado para llevar a cabo actividades de incidencia política.**

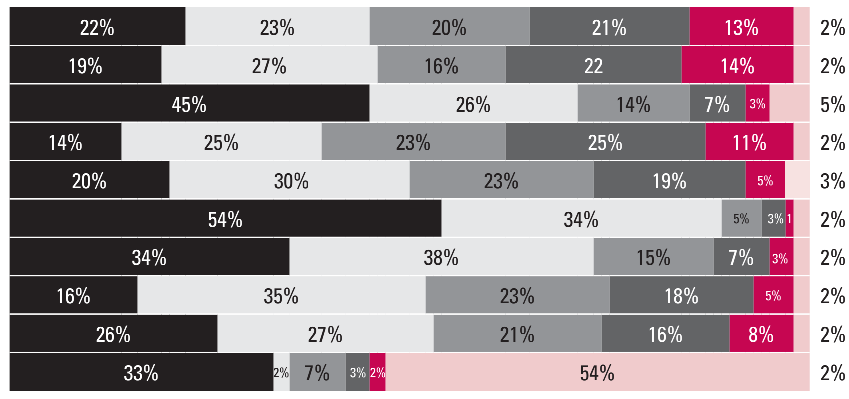
Los instrumentos utilizados preferentemente por las entidades son las entrevistas con políticos, y campañas de sensibilización y divulgación, juntamente con el uso de las nuevas tecnologías (internet y correo electrónico) con un 36%, 36% y 34% de respuestas positivas, respectivamente.

De estos resultados cabe destacar el rol preponderante que están adquiriendo las nuevas tecnologías en el trabajo de incidencia política, a causa de su gran impacto, rapidez y bajo coste. Casi la mitad de las entidades también utiliza frecuentemente, como instrumento de incidencia, la generación de propuestas políticas y la presencia en los medios de comunicación. Es de destacar que el 71% ignora la movilización ciudadana para incidir políticamente.

Otro dato importante revelado en la encuesta se refiere a los actores destinatarios de las acciones de incidencia política de las entidades. Tradicionalmente, la incidencia política de las organizaciones se ha dirigido a los entes públicos y, en concreto, a aquéllos que están más próximos a las organizaciones, como son las administraciones autonómicas y locales. En concreto, el 36% de las entidades realizan de forma continua o frecuente tareas de incidencia en las administraciones locales, mientras que el 39% lo hace en las autonómicas y un 16% en la Administración del Estado. Las organizaciones internacionales y la Unión Europea, aparecen como actores en los que inciden pocas organizaciones (un escaso 2% y 4%, respectivamente, lo hacen frecuentemente), si bien se visualiza un incremento en la internacionalización del trabajo de las entidades. Por otro lado, cabe destacar que un 13% de las organizaciones reconocen realizar este tipo de acciones de forma periódica hacia entes privados; de hecho, cada vez son más las que incluyen a las empresas en su ámbito político de actuación.

Gráfico 3: Herramientas utilizadas para la incidencia





Por último, conviene tener presente que el trabajo de incidencia política es todavía innovador en nuestro país para la mayoría de entidades y que, en consecuencia, no está exento de retos y dificultades. Cuando toca definir cuáles son estos retos, descubrimos que más de dos tercios de la muestra de entidades encuestadas apuntan a la poca coordinación entre las organizaciones, la falta de recursos y los obstáculos para evaluar la labor de incidencia política. Otras dificultades que se señalan son la falta de estrategias definidas y el peligro de perder financiación pública. En lo referente a la falta de recursos, el estudio revela que la mayoría de entidades (61%) destina menos de un 10% del presupuesto a este tipo de actividades. De hecho, sólo un 20% de las entidades dispone de personal remunerado para llevar a cabo actividades de incidencia política.

El éxito de la incidencia política.

No hay recetas mágicas que aseguren el éxito del trabajo de incidencia política de las ONGD. Muchas veces, el éxito depende en buena parte de una estrategia que combina un



conjunto de acciones diversas que inciden de manera simultánea en diferentes niveles (local, nacional e internacional) y crean sinergias y se refuerzan mutuamente. Por otro lado, conviene tener en presente que una buena estrategia de incidencia política tiene en cuenta las variables económicas, políticas, sociales y culturales del contexto de la sociedad en la que opera.

Las campañas Deuda Externa y Minas Antipersona son dos buenos ejemplos, harto conocidos, de trabajo de incidencia política local, nacional e internacional, en las que han participado muchas de las ONGD catalanas. A pesar de que las campañas tienen objetivos diferentes y que se han llevado a cabo en contextos diversos, han compartido estrategias similares de incidencia política que explican parte de su éxito. Algunas de las estrategias más importantes han incluido: a) encontrar aliados en el sector no gubernamental, con la constitución de coaliciones con otras ONGD de diferentes sectores y localidades geográficas; b) el uso de las nuevas tecnologías; c) encontrar aliados dentro del sistema público y privado; d) el fortalecimiento de las capacidades organizativas de las ONGD; y e) la obtención del apoyo permanente de la ciudadanía.

La primera estrategia utilizada para estas dos campañas fue conseguir el máximo número de *aliados dentro del sector no gubernamental*. El hecho de que los dos temas de las campañas, la deuda y las minas, estén conectadas con otras cuestiones del desarrollo, permitió que organizaciones medioambientales, religiosas o de derechos humanos también se implicaran en ellas, lo cual incrementó la diversidad de las organizaciones en dos redes.

Por otro lado, se consiguió que, por primera, vez un buen número de organizaciones del Sur participara de forma cada vez más activa en dos campañas inicialmente lideradas por ONGD del Norte. La difusión de estas dos campañas en el Norte y en el Sur contribuyó a su carácter global y a que respondieran, realmente, a los problemas y necesidades de las personas que sufren estos fenómenos, además de que permitió a las sociedades civiles del Sur representarse así mismas, más que dejarse representar por sus homólogas del Norte.

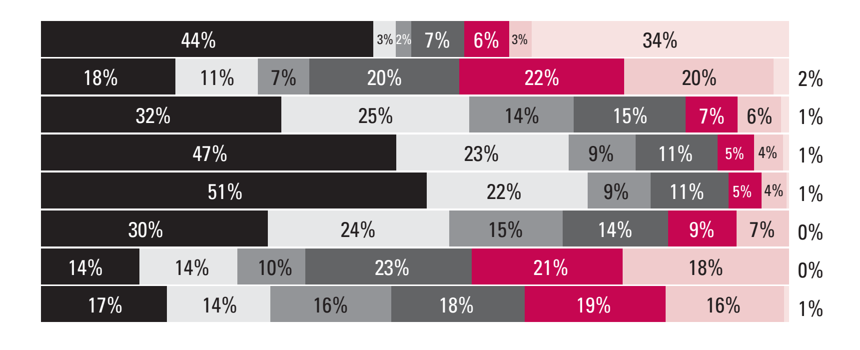
ENTIDADES DE SEGUNDO NIVEL

En ambas campañas se crearon entidades de segundo nivel que agruparon a las diversas organizaciones y lideraron e impulsaron el trabajo en red entre ellas. Las ventajas de trabajar en red son muchas y muy obvias. El trabajo conjunto confiere mayor visibilidad y credibilidad, permite compartir recursos que alcanzan una ratio coste-eficiencia más alta, y obtener un apoyo público mayor en la tarea a desempeñar. A pesar de ello, es importante ser conscientes de los riesgos que comporta el trabajo conjunto con organizaciones de diversos sectores, países y, a menudo, ideologías.

Las discrepancias entre ONGD participantes en una misma campaña, han significado una de las mayores debilidades, y una de las críticas recibidas por algunos autores. Si bien todo ello es importante, conviene recordar que, a pesar de que las discrepancias pueden generar conflicto, si se gestionan de manera correcta pueden fortalecer los discursos y estrategias de la sociedad civil.

Gráfico 4: Actores que reciben acciones de incidencia





Todas estas redes no hubieran sido posibles sin un instrumento fundamental, las **nuevas tecnologías.** Internet y el correo electrónico han ayudado mucho a difundir la información mundialmente, y han facilitado las comunicaciones entre los miembros de las diferentes campañas. Resulta evidente que internet ha revolucionado el trabajo de incidencia política, de forma que muchas ONGD hablan de *e-advocacy* y basan su trabajo en los recursos y posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

En las campañas de la deuda y de las minas antipersona, las organizaciones y redes creadas presionaron a instituciones y gobiernos a todos los niveles y en todos los continentes. A pesar de ello, la influencia en las instituciones y los gobiernos no sólo depende de las estrategias y capacidades de las ONGD, sino también de la apertura y flexibilidad de las instituciones y gobiernos. En las dos campañas, las ONGD aprovecharon la existencia de determinados actores públicos y privados con mayor comprensión y sensibilidad hacia los temas tratados, así como disponibilidad para negociar y prestar apoyo a sus demandas. Si bien en ambos casos hubo fuertes resistencias por parte de muchos gobiernos y organismos internacionales, una estrategia clave consistió en encontrar **aliados dentro de los sistemas público y privado**, a través de la construcción y fortalecimiento de las relaciones con determinadas personas con cargos técnicos y políticos de estas instituciones.

En el caso de las campañas mencionadas, además de la capacidad de liderazgo de muchas de las ONGD involucradas, se presentó otro factor que contribuyó a legitimar a las ONGD como un actor adecuado para sentarse a la mesa de las negociaciones: el conocimiento técnico y la experiencia sobre los temas tratados. Determinadas ONGD han demostrado gran capacidad de llevar a cabo investigaciones rigurosas o de ofrecer asesoría en materia de deuda y minas para altos niveles políticos, como el Banco Mundial o gobiernos, para defender sus argumentos y causas.

Generar conciencia y, en consecuencia, conseguir el **apoyo de la ciudadanía**, ha sido uno de los objetivos fundamentales del trabajo de incidencia política de las ONGD en las dos campañas. Para obtener un verdadero apoyo de la ciudadanía es imprescindible ir más allá de una comunicación que apunte directamente a los sentimientos de las personas y superar las acciones puntuales, promoviendo el pensamiento y la reflexión crítica. Es así como se generan los apoyos permanentes, no sólo para una campaña eventual, sino también para las campañas futuras. El uso responsable del poder que piden las ONGD a los medios de comunicación, juega aquí un rol básico cuando se trata de hacer llegar uno mensaje u otro a la ciudadanía.

Conclusiones.

La incidencia política presenta numerosos retos para las ONGD, puesto que, como ya hemos indicado, se trata de un tema de importancia creciente, aunque muy complejo y todavía incipiente en nuestro país. Algunos de estos retos se han ido mencionando a lo largo del artículo (el trabajo en red, el uso de los medios de comunicación, la falta de recursos, la necesidad de ganarse a la ciudadanía, etc.), pero existe otro reto reciente sobre el que las ONGD deberán reflexionar durante los próximos años.

Tradicionalmente, las ONGD del Norte se han considerado a sí mismas con la legitimidad para representar los intereses de aquéllos que carecían de voz en el Sur. En el contexto actual, donde el acceso a la información, las capacidades de las personas y las ONGD del Sur se han incrementado considerablemente, tal legitimidad se pone en tela de juicio. Las ONGD del Norte se encuentran, pues, frente a un nuevo reto: el rol de incidencia política que han tenido en sus manos durante las últimas décadas,debe ir pasando a las ONGD y grupos del Sur, que cada vez más, reclaman para sí el protagonismo que les corresponde en sus o en nuestras campañas. Nuestro rol cambiará y se centrará en desarrollar capacidades, prestar apoyo, facilitar procesos e incidir políticamente en el ámbito de nuestros países. A pesar de todo, este proceso de empoderamiento y desarrollo de las capacidades de las ONGD del Sur para desempeñar la tarea de la incidencia política (y no sólo la ejecución de proyectos) será sólo posible en aquellos países donde el contexto político permita la existencia y la participación de una sociedad civil local, fuerte y consciente de sus derechos y deberes, capaz de emprender la aventura de ir más allá de las fronteras nacionales, con el fin de llegar a instituciones y gobiernos mundiales o del Norte. Y todo ello nos recuerda que el trabajo de incidencia política no está exento de riesgos políticos, legales, psicológicos o físicos, que en gran medida afectan a las personas y las ONGD del Sur, pero también, aunque de forma mucho más sutil, a las del Norte. Una correcta e inteligente gestión de estos riesgos es, por lo tanto, esencial para todas aquellas ONGD que quieran hacer un trabajo de incidencia política responsable.



BIBLIOGRAFÍA.

BAUCK, Andrew; *International Financial Institutions: The Campaign for Debt Relief* a *Advocacy for Social Justice*. Editado por David Cohen, Rosa de la Vega y Gabrielle Watson. Kumarin Press: 203-215. 2001.

JORDAN, Lisa y VAN TUIJL, Peter; *Political Responsibility in NGO Advocacy Exploring Emerging Shapes of Global Democracy*. Europe's Forum on International Cooperation. 1998.

MATTHEW, Richard y RUTHERFORD, Kenneth; *The Evolutionary Dynamics of the Movement to Ban Landmines*. Alternatives 28: 29-56. 2003

VIDAL, Pau y GUIXÉ, Imma; *Anàlisi de la situació de la incidència política en les organitzacions no lucratives. Resultats del treball de camp*. 04 Col·lecció Papers d'Investigació OTS, Barcelona, 2005.

con la colaboración de

Fundació UN SOL MÓN

CAIXA CATALUNYA 